Aan de Koning

Kenmerk
1702586-206673-WJZ

Den Haag
10 juli 2020

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juni 2020, nr. 2020001188, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juni 2020, nr. W13.20.0180/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 12 juni 2020, no. 2020001188, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19), met memorie van toelichting.

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt voor een periode van in beginsel een jaar een juridische basis te bieden voor beperkende maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19. Het voorstel dient ter vervanging van de noodverordeningen die sinds de eerste besmetting in Nederland tot stand zijn gebracht. Het regelt in dat verband ook welke overheidsorganen bevoegd zijn om de maatregelen vast te stellen, uit te voeren en te handhaven en hoe de bevoegdheden van deze overheidsorganen zich onderling tot elkaar verhouden.

Uit de toelichting komt naar voren dat het wetsvoorstel drie doelstellingen beoogt te bereiken:[1]

- *het bieden van de noodzakelijke wettelijke grondslag voor de inbreuk op grondrechten die door de coronamaatregelen gemaakt wordt;*
- *het duidelijker beleggen van verantwoordelijkheden in de verdere aanpak van de crisis;*

[1] *Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.*

- *het versterken van de democratische controle op de maatregelen.*

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat terecht is gekozen voor het instrument van een tijdelijke wet. Deze is noodzakelijk om te voorzien in een steviger juridisch fundament door middel van specifieke wettelijke grondslagen. Het virus is immers nog niet voorbij, zodat voor een langere periode rekening moet worden gehouden met grondrechtbeperkende maatregelen ten behoeve van een effectieve bestrijding van dat virus. Daarnaast is wetgeving nodig om de mogelijkheden van democratische controle te versterken.[2] *Met betrekking tot deze twee doelstellingen betekent het wetsvoorstel een essentiële verbetering. Op deze punten beoordeelt de Afdeling het wetsvoorstel dan ook positief; zij vormen belangrijke redenen om op de korte termijn een tijdelijke wet tot stand te brengen. Evenwel had de Afdeling zich vanwege de hierna te bespreken bezwaren kunnen voorstellen dat de regering had gekozen voor een afzonderlijke, tijdelijke wet in plaats van een aanvulling van de Wet publieke gezondheid.*

De Afdeling heeft namelijk aanzienlijke bezwaren tegen de door het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheidsverdeling. Die gaat nog te zeer uit van de systematiek op grond van de Wet publieke gezondheid zoals deze gold in de acute fase van de eerste weken na de eerste besmetting. De Afdeling meent dat nu deze fase voorbij is, verdergaand moet worden teruggekeerd naar normale bestuurlijke verhoudingen dan thans wordt voorgesteld. Ook vanwege de vereiste spoed om wetgeving tot stand te brengen zal de Afdeling hierna concrete voorstellen doen om het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

De Afdeling heeft daarnaast ook andere bezwaren. Zij vindt met het oog op de noodzakelijke tijdelijkheid van de wet de werkingsduur van een jaar te lang, zij heeft er bezwaar tegen dat overtreders van de wet een aantekening krijgen in de justitiële documentatie ('strafblad') en zij acht de opname van regels omtrent de inzet van digitale middelen (corona-app) in dit wetsvoorstel ongewenst.

In dit advies geeft de Afdeling langs de hiervoor geschetste lijnen eerst een algemeen oordeel over het wetsvoorstel (punt 2). Vervolgens maakt zij ter nadere uitwerking daarvan een aantal adviesopmerkingen over de kernpunten van het wetsvoorstel, waar nodig met concrete voorstellen tot aanpassing (punten 3 t/m 11). Ten slotte maakt de Afdeling een beperkt aantal opmerkingen over specifieke bepalingen van het wetsvoorstel. Gezien het strakke tijdstraject heeft de Afdeling zich vooral beperkt tot de hoofdlijnen van het wetsvoorstel.

De regering is de Afdeling advisering erkentelijk voor het spoedig uitgebrachte advies. Het verheugt de regering dat ook de Afdeling het wetsvoorstel een essentiële verbetering acht als het gaat om de juridische grondslag voor grondrechtenbeperkende maatregelen en het versterken van de democratische controle. De adviesopmerkingen van de Afdeling over de voorgestelde

---

[2] *Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, (W04.20.0139/I), www.tweedekamer.nl.*

bevoegdheidsverdeling, de werkingsduur, de aantekening van overtredingen in de justitiële documentatie en het opnemen in dit wetsvoorstel van regels over de inzet van digitale middelen, hebben geleid tot grote verbeteringen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In het navolgende zet de regering uiteen hoe zij de gemaakte adviesopmerkingen heeft verwerkt.

2. Algemeen oordeel

In het kader van de bestrijding van het coronavirus zijn verschillende fasen te onderscheiden.

De eerste fase was die van de acute crisis. De vaststelling in die fase van noodverordeningen door de voorzitters van de veiligheidsregio's was op dat moment te rechtvaardigen en heeft ook daadwerkelijk effect gehad; mede als gevolg van de toen genomen maatregelen is de epidemie afgevlakt en is de eerste kritieke fase inmiddels achter de rug.

Inmiddels is deze fase voorbij; er is geen sprake meer van een acute noodsituatie maar nog steeds wel van een uitzonderlijke situatie. Hoe de situatie zich de komende maanden gaat ontwikkelen is zeer onzeker. Vaststaat echter dat het virus nog niet voorbij is. Daarom is het in het wetsvoorstel besloten liggende oordeel dat nu nog niet alle beperkingen kunnen worden opgeheven, te rechtvaardigen. Denkbaar is ook dat er de komende tijd op enig moment opnieuw moet worden opgeschaald. Dit betekent dat er voor een langere periode rekening mee moet worden gehouden dat met het oog op een effectieve bestrijding van het virus, naarmate de omstandigheden dat op een bepaald moment zullen vereisen, extra grondrechtbeperkende maatregelen nodig zullen blijven. Tegelijkertijd geldt dat nu de acute eerste fase voorbij is, ook vanwege het blijvende belang van voldoende draagvlak, de komende periode zoveel als mogelijk moet worden teruggekeerd naar normalere leefomstandigheden en normale bestuurlijke verhoudingen.

Nu de regering kiest voor een tijdelijke wet met een relatief lange looptijd van een jaar (zie hierna ook punt 5) mist de Afdeling een nadere beschouwing over hoe de wijze waarop het coronavirus zich ontwikkelt van invloed is op hoe de afweging zal moeten plaatsvinden omtrent het te voeren beleid en de inzet van middelen van overheidswege. Vanzelfsprekend erkent de Afdeling dat ook de komende periode met grote onzekerheden is omgeven en dat de keuzes over beleid en middelen niet exclusief in handen liggen van de Nederlandse regering. Dit laat echter onverlet dat de motivering van het wetsvoorstel aanvulling behoeft. Het wetsvoorstel regelt het nodige vanuit het primaire gezichtspunt van de publieke gezondheid, maar de toelichting betrekt belangrijke andere aspecten en sectoren nog te weinig in de beschouwing.

Naarmate het coronavirus langer aanhoudt en in de toekomst wellicht in een andere fase belandt, zullen steeds ook nadere afwegingen tussen verschillende belangen moeten worden gemaakt. Het gaat daarbij niet uitsluitend om de bestrijding van het coronavirus maar onder meer ook om continuering van niet-

coronagerelateerde gezondheidszorg, herstel van maatschappelijke en economische activiteiten en verzachting van de sociaalpsychologische noden die het gevolg kunnen zijn van de crisisbestrijding.[3] *Zonder van de regering het onmogelijke te vragen, gelet op de vereiste spoed van dit wetsvoorstel, mag van haar verwacht worden dat zij in de toelichting in enige mate ingaat op deze bredere vragen van proportionaliteit en balans. Daarmee wordt ook meer zicht gegeven op de belangenafweging die aan de vereiste nadere besluitvorming over de ministeriële regelingen ten grondslag zal moeten liggen. Daarbij zal steeds ook aandacht moeten worden besteed aan een goede communicatie van mogelijke wijzigingen naar de samenleving.*

Vanuit deze algemene gezichtspunten bevat het wetsvoorstel enerzijds cruciale verbeteringen die zo snel mogelijk wettelijk moeten worden verankerd, maar anderzijds een bestuurlijke inrichting die naar het oordeel van de Afdeling op aanzienlijke bezwaren stuit. De Afdeling wil echter hier voorop plaatsen dat terecht is gekozen voor een tijdelijke wet. Deze is allereerst nodig omdat de geldende noodverordeningen de komende periode juridisch niet meer toereikend zijn. In dat opzicht is het wetsvoorstel een essentiële verbetering; het bevat de specifieke juridische grondslagen die de Grondwet voor grondrechtbeperkende maatregelen eist. De Afdeling acht in die zin totstandkoming van een tijdelijke wet geboden; zonder de in die wet geregelde juridische grondslagen zouden de komende periode de met het oog op de virusbestrijding nog steeds noodzakelijke maatregelen niet meer op rechtsgeldige wijze kunnen worden vastgesteld en gehandhaafd.[4]

Tegen die achtergrond zal ook de komende maanden steeds een afweging tussen de verschillende grondrechtelijke en andere vitale belangen noodzakelijk blijven. De overheid heeft enerzijds de grondrechtelijke verplichting om de gezondheid en het leven van burgers te beschermen en mag anderzijds bij het nemen van de daarvoor noodzakelijke maatregelen met het beperken van grondrechten en het ingrijpen in andere zwaarwegende publieke, maatschappelijke en economische belangen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is.[5] *De Afdeling meent dat het wetsvoorstel voor die afweging een goede basis biedt. Daarbij is wel essentieel dat de proportionaliteit van de maatregelen steeds opnieuw zorgvuldig moet worden getoetst.*

De Afdeling is, mede in het licht van de proportionaliteit, van oordeel dat als het gaat om de vraag wat uit grondwettelijk oogpunt in de wet zélf geregeld moet worden en welke ruimte er met het oog op een effectieve bestrijding van het virus moet worden gelaten aan het bestuur en de handhaving, in het wetsvoorstel op

---

[3] Zie de consultatiereactie van VNG/NGB, die nadrukkelijk wijzen op de noodzaak van een bredere belangenafweging.
[4] Dit zou alleen anders kunnen zijn indien op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden door de regering een uitzonderingstoestand wordt afgekondigd. Dat is in elk geval op dit moment niet meer aan de orde. Zie ook Toelichting, algemeen deel, paragraaf 12.4.4.
[5] Zie hierover verder de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, (W04.20.0139/I), www.tweedekamer.nl.

zichzelf een evenwichtige afweging is gemaakt. Enerzijds biedt het wetsvoorstel voldoende specifieke grondslagen voor beperkende maatregelen, anderzijds geeft het ook de flexibiliteit die de komende periode noodzakelijk zal zijn om daar waar nodig te kunnen op- en afschalen. Daarbij acht de Afdeling het in de bijzondere situatie van dit moment en het tijdelijke karakter van de wet aanvaardbaar dat vanwege de noodzakelijke snelheid waarmee in het belang van de samenleving en met het oog op de proportionaliteit van de maatregelen moet kunnen worden op- en afgeschaald, dit geschiedt bij ministeriële regeling. De Grondwet laat dat ook toe.[6]

Voorts acht de Afdeling het wetsvoorstel ook uit een oogpunt van noodzakelijke democratische legitimatie en controle een verbetering. Deze bestaat in de eerste plaats uit het feit dat de onderhavige wet indien hij door de beide Kamers zou worden aanvaard, de door de Grondwet vereiste democratische legitimatie biedt voor de maatregelen die vanwege het virus nodig zullen blijven. Die democratische legitimatie ontbreekt grotendeels onder het huidige regime van de noodverordeningen. Bovendien versterkt het wetsvoorstel de mogelijkheden voor democratische controle op zowel landelijk als gemeentelijk niveau. Die mogelijkheden zijn op dit moment als het gaat om de noodverordeningen van de veiligheidsregio's veel beperkter. De Afdeling meent wel dat de parlementaire controle in het wetsvoorstel als het gaat om ministeriële regelingen op grond van deze wet verdere versterking behoeft (zie hierna punt 4b).

Naast de belangrijke verbeteringen die het wetsvoorstel biedt heeft de Afdeling echter aanmerkelijke bezwaren tegen de voorgestelde bestuurlijke inrichting en de daarmee samenhangende bevoegdheidsverdeling. De voorgestelde wet houdt de minister van VWS ook na de eerste, acute fase van de crisis in een zeer centrale rol, ook op beleidsterreinen die buiten zijn portefeuille vallen. De Afdeling is van oordeel dat dit, mede gelet op de beoogde normalisering in de komende periode, zich niet verdraagt met de bevoegdheden van andere ministers en de op hun beleidsterreinen geldende regelgeving. Dit geldt in het bijzonder voor de ministers van Justitie en Veiligheid (JenV) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De Afdeling acht in dat verband niet toereikend dat volgens het wetsvoorstel de vaststelling van een ministeriële regeling in overeenstemming geschiedt met het gevoelen van de ministerraad.

In samenhang met het voorgaande meent de Afdeling dat in het wetsvoorstel als het gaat om de verhouding tussen de bestuurslagen het gewenste evenwicht nog niet is bereikt. De rol van de veiligheidsregio's is weliswaar ook in de komende periode nog steeds belangrijk maar in het wetsvoorstel nog te zeer gebaseerd op de voorbije, acute fase. Bovendien vindt de Afdeling dat hierdoor de in het wetsvoorstel gekozen constructie te ingewikkeld en onnodig conflictopwekkend is. Om die redenen stelt de Afdeling voor de in het wetsvoorstel geregelde overnamebevoegdheid van de voorzitters van de veiligheidsregio's te vervangen door de bevoegdheid om aan de minister aanbevelingen te doen. Ook heeft de Afdeling in het licht van het voorgaande er bezwaar tegen dat de mogelijkheid wordt opengehouden om noodverordeningen van de veiligheidsregio's te blijven

[6] Zie echter punt 3b en punt 4.

vaststellen op basis van de Wet publieke gezondheid. Deze mogelijkheid moet naar het oordeel van de Afdeling worden uitgesloten omdat de juridische houdbaarheid van die constructie inmiddels kwestieus is en het wetsvoorstel reeds een eigen vangnet bevat voor onvoorziene situaties. In dat kader dient te worden verduidelijkt dat de tijdelijke wet een uitputtend regime bevat in die zin dat, voor zover het de bestrijding van covid-19 betreft, de bevoegdheden van de Wpg en Wvr zoals deze zijn toegepast in de eerste acute fase na inwerkingtreding van de tijdelijke wet niet meer kunnen worden toegepast.[7]

De Afdeling onderstreept voorts het grote belang van de tijdelijkheid van de wet. De wet is zodanig ingrijpend van karakter dat de komende maanden periodiek en in samenspraak met het parlement moet worden bezien of de wet nog steeds aan zijn doelstellingen beantwoordt en nog proportioneel is. Tegen die achtergrond vindt de Afdeling de voorziene geldingsduur van een jaar te lang. Mede met het oog op het noodzakelijke maatschappelijke draagvlak zal niet alleen steeds moeten worden bezien of de omstandigheden een geleidelijke afbouw via de ministeriële regelingen zullen toelaten, maar ook op de wet als geheel eerder kan vervallen dan thans is voorzien. Om die reden stelt de Afdeling voor om de geldingsduur van de wet in eerste instantie, met de mogelijkheid van door het parlement goedgekeurde verlenging, te beperken tot zes maanden.

Voorts benadrukt de Afdeling dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet zeker naarmate de tijd vordert, een cruciale factor vormen. In dat kader heeft zij een aantal vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel. De vraag is met name of het in het wetsvoorstel neergelegde stelsel in alle opzichten voldoende eenvoudig en begrijpelijk is om een effectieve uitvoering en handhaving te waarborgen. Dat geldt te meer omdat er naarmate de maatschappelijke en economische gevolgen van het virus zichtbaarder en voelbaarder gaan worden, de spanningen bij de uitvoering en handhaving van de maatregelen kunnen toenemen. Met het oog daarop adviseert de Afdeling hierna de motivering van een enkel onderdeel van het voorstel te verbeteren en zo nodig het voorstel aan te passen. De Afdeling heeft gelet op de bijzondere omstandigheden bezwaar tegen registratie van overtreding van de wet in de justitiële documentatie ('strafblad') en stelt voor dit in het wetsvoorstel uit te sluiten.

Ten slotte meent de Afdeling dat de regeling van de 'corona-app' in het wetsvoorstel moet worden geschrapt. Zij acht regeling daarvan in dit wetsvoorstel voorbarig en onnodig complicerend. Tegen die achtergrond is de Afdeling van oordeel dat, mede vanwege de noodzakelijke spoed waarmee de andere onderdelen van het wetsvoorstel tot stand moeten komen, opname van de voorgestelde regeling in dit wetsvoorstel ongewenst is.

Vanuit het algemene oordeel zoals hiervoor verwoord, zal de Afdeling de aangegeven hoofdpunten verder uitwerken en voorzien van concrete adviesopmerkingen. In het licht van deze opmerkingen is de Afdeling van oordeel dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

---

[7] *Zie verder punt 8.*

De regering is verheugd dat de Afdeling uitspreekt dat het wetsvoorstel cruciale verbeteringen bevat die zo snel mogelijk wettelijk moeten worden verankerd. Ook verheugt het de regering dat de Afdeling met essentiële elementen van het wetsvoorstel kan instemmen, zoals de keuze om op en af te schalen bij ministeriële regeling. Tegelijkertijd heeft de regering goede nota genomen van de bezwaren die de Afdeling naar voren brengt tegen de voorgestelde bestuurlijke inrichting en de daarmee samenhangende bevoegdheidsverdeling, meer in het bijzonder de bevoegdheidsverdeling tussen ministers en de rol van de veiligheidsregio's. Andere bezwaren van de Afdeling betreffen de geldingsduur van de wet, de registratie van corona-overtredingen in de justitiële documentatie en de regeling van de 'corona-app' in het wetsvoorstel. Verder moet ten aanzien van een enkel onderdeel naar het oordeel van de Afdeling de motivering in de toelichting worden aangepast of de wettekst worden verbeterd. Naar aanleiding van deze opmerkingen zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting in belangrijke opzichten verbeterd. Ook is in het algemeen deel van de memorie van toelichting een nieuwe paragraaf opgenomen over de invloed van de ontwikkeling van het virus op afwegingen omtrent het te voeren beleid (§ 3.4). Alle hier reeds bij wijze van inleiding door de Afdeling genoemde punten zijn in de daarop betrekking hebbende onderdelen van dit nader rapport van een reactie voorzien.

3. Grondrechtenbeperkingen: noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit

a. Inleiding: algemene uitgangspunten
Zoals hiervoor vermeld is één van de doelstellingen van het wetsvoorstel het bieden van de noodzakelijke, specifieke wettelijke grondslagen voor de inbreuk op de uitoefening van grondrechten. Die inbreuk wordt gemaakt door de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen waarmee wordt beoogd de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Zij zijn thans opgenomen in de verschillende noodverordeningen die zijn vastgesteld door de voorzitters van de veiligheidsregio's. Het wetsvoorstel beoogt deze te vervangen.

Gelet op de Grondwet dienen de genoemde wettelijke grondslagen voldoende specifiek te zijn, terwijl tegelijkertijd – vanwege het doel dat met de beperkende maatregelen wordt gediend – voldoende flexibiliteit moet worden geboden om snel en slagvaardig te kunnen af- en opschalen als dat nodig is. Dit impliceert dat de wetgever niet kan volstaan met het creëren van een formeelwettelijke grondslag voor de beperking van grondrechten alléén: hij moet ook uitdrukkelijk materiële criteria aanleggen en toepassing daarvan in de praktijk mogelijk maken. Deze criteria kunnen, naast de door de Grondwet vereiste specificiteit, worden gevonden in de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Zij vereisen al naar gelang de omstandigheden steeds een grondige en zorgvuldige afweging van belangen.

Voor een goed begrip van de mede met het oog op de grondrechten te verrichten afweging is van belang dat deze moet plaatsvinden in een gelaagd systeem van regelgeving en uitvoering:

- *in de wet zélf worden in beginsel per afzonderlijke maatregel specifieke bevoegdheidsgrondslagen geregeld en de voorwaarden en uitzonderingen die bij de uitoefening van bevoegdheden gelden.*
- *in ministeriële regelingen kunnen met betrekking tot de uitoefening van die bevoegdheden nadere regels worden gesteld; in deze regelingen kan binnen (en dus niet in afwijking van) de door de wet bepaalde ruimte al naar gelang de omstandigheden worden af- en opgeschaald.*
- *in gemeentelijke verordeningen kunnen aanvullende regels worden gesteld in het belang van de bestrijding van de epidemie of voor andere motieven; deze kunnen echter geen beperking van grondwettelijke grondrechten inhouden.*
- *de burgemeester kan onder bepaalde voorwaarden ontheffing verlenen van de bij of krachtens de wet geldende voorschriften.*

Naar het oordeel van de Afdeling biedt dit wettelijk raamwerk in het algemeen toereikende mogelijkheden en randvoorwaarden voor een evenwichtige en grondrechtsconforme afweging. Daarbij acht zij het in de bijzondere omstandigheden die op dit moment aan de orde zijn gerechtvaardigd dat nadere uitwerking plaatsvindt bij ministeriële regeling. Dat is ook grondwettelijk toelaatbaar. De Grondwet bepaalt in hoofdstuk 1 per grondrechtsartikel in hoeverre beperking van het grondrecht mogelijk is. Daarvoor is een specifieke wettelijke grondslag nodig waarbij de wetgever afhankelijk van de gebruikte terminologie al dan niet mag delegeren (zie met name artikelen 6-13 van de Grondwet). Voor die beperkingen bevat de onderhavige wet voldoende specifieke grondslagen en wordt er ook voldoende in de wet zélf geregeld.

Daar waar de Grondwet delegatie toelaat wordt delegatie naar het niveau van de ministeriële regeling niet uitdrukkelijk uitgesloten. De Afdeling acht dat gelet op de tijdelijkheid van de wet en in de bijzondere omstandigheden van dit moment toelaatbaar.[8] Daarbij is van belang dat het wetsvoorstel de bandbreedte bepaalt waarbinnen bij ministeriële regeling kan worden op- en afgeschaald. Bij ministeriële regeling wordt dus geregeld op welke wijze in de dan gegeven situatie van de wettelijk maximaal toegestane ruimte gebruik wordt gemaakt en kunnen dus niet meer beperkingen worden opgelegd dan de wet toelaat. Juist met het oog op de noodzakelijke afweging van de verschillende grondrechtelijke belangen (zie hiervoor punt 2) en de proportionaliteit van de maatregelen die in die afweging steeds opnieuw moet worden bepaald, is snelle aanpassing bij ministeriële regeling noodzakelijk.

Het verheugt de regering dat de Afdeling de noodzaak tot delegatie aan ministeriële regelingen onderschrijft in verband met de noodzaak om snel te kunnen op- of afschalen. De delegatiesystematiek in het wetsvoorstel is desalniettemin nog eens nauwkeurig onder de loep genomen. Dit heeft erin heeft

---

[8] Dat is ook in lijn met Aanwijzing 2.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin delegatie naar de minister onder meer toelaatbaar wordt geacht wanneer het gaat om voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. De ministeriële regelingen waar het hier om gaat voldoen aan beide criteria. Zie hierna punt 4.1.

geresulteerd dat de aanvankelijk voorziene mogelijkheid om de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde veilige afstand te kunnen wijzigen of op nihil te stellen bij ministeriële regeling, is geschrapt. Het gaat hier om een zo wezenlijk bestanddeel van het wetgevingscomplex dat de regering bij nadere overweging ook voor een eventuele wijziging of opnihilstelling van de veilige afstand de route van een algemene maatregel van bestuur, waarover de Afdeling advisering van de Raad van State dan zal adviseren, aangewezen acht.

b. Algemene bepaling over noodzaak en proportionaliteit
Het lijdt geen twijfel dat op grond van de afzonderlijke bepalingen die worden voorgesteld, ingrijpende maatregelen kunnen worden genomen die de uitoefening van verschillende grondrechten en andere wezenlijke belangen van burgers kunnen beperken.[9] *Om die reden dient zorgvuldig te worden beoordeeld hoe ver die beperkingen mogen reiken, gelet op het doel dat zij dienen. De Afdeling stelt vast dat in de toelichting in het algemeen op toereikende wijze de noodzaak en de proportionaliteit van regeling van de afzonderlijke maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet, worden aangetoond. Zoals hiervoor opgemerkt dient de minister bij de vaststelling of wijziging van een ministeriële regeling op grond van de wet steeds opnieuw de noodzaak en proportionaliteit moeten toetsen in het licht van de omstandigheden die zich dan voordoen.*

Cruciaal is voorts, zoals ook de toelichting erkent, dat bij de toepassing en handhaving van de maatregelen die grondrechten beperken de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit eveneens leidend zijn. Gelet op de ingrijpendheid van de maatregelen en het wezenlijke belang van een proportionele toepassing en handhaving daarvan voor het draagvlak in de samenleving (zie ook hierna punt 9) acht de Afdeling het aangewezen de genoemde vereisten in het wetsvoorstel te expliciteren als algemene eisen die in acht moeten worden genomen bij het uitoefenen van de bevoegdheden waarin het wetsvoorstel voorziet. Hiertoe dient een aparte algemene bepaling in het wetsvoorstel te worden opgenomen.[10]

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel dienovereenkomstig aan te vullen.

Met de Afdeling acht de regering het van groot belang dat een goede afweging wordt gemaakt van noodzaak en proportionaliteit (waaronder subsidiariteit) bij de regeling en toepassing van de maatregelen. De regering is met de Afdeling van mening dat dit wordt bevorderd als dit afwegingskader wettelijk wordt geëxpliciteerd. Het advies om hiertoe een bepaling op te nemen is overgenomen in het nieuwe artikel 58b, tweede lid. Dit is nader toegelicht in § 5.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

---

[9] Zoals het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, de vrijheid van vergadering en betoging en de vrijheid van verplaatsing. Zie verder de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, (W04.20.0139/I), www.tweedekamer.nl, paragraaf 9.
[10] Vergelijk bijvoorbeeld artikel 26 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Zie ook de consultatiereactie van het College voor de Rechten van de Mens.

c. Beperking van het huisrecht: zorglocaties
Specifieke onderdelen van het wetsvoorstel bevatten maatregelen die leiden tot beperking van de uitoefening van het huisrecht. Dat recht wordt naast de specifieke bepalingen van artikel 12 van de Grondwet beschermd door artikel 10 van de Grondwet, voor zover het gaat om de persoonlijke levenssfeer in een woning. De woning vormt een kernelement van dat recht. In de toelichting wordt dan ook terecht gesteld dat terughoudendheid moet worden betracht bij het stellen en handhaven van regels 'achter de voordeur' van woningen, vanwege het fundamentele belang van het huisrecht.[11]

Om die reden dient de wetgever aan de beperking van het grondwettelijk beschermd huisrecht in de hiervoor bedoelde zin een zo specifiek mogelijke, wettelijke bepaling ten grondslag te leggen. Als hij de bevoegdheid tot het beperken van dat recht voorts, gelet op de in artikel 10, eerste lid, neergelegde delegatiemogelijkheid, aan een lagere regelgever overdraagt, dient hij daarbij aan te geven in welke mate het grondrecht mag worden beperkt, gelet op het doel van de beperkende maatregelen. Daarbij moet uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan de noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit van beperkingen.

De Afdeling is van oordeel dat de voorgestelde bepaling die voorziet in het nemen van maatregelen voor besloten plaatsen en de toelichting daarop aan deze eisen voldoen.[12] *Hierin is specifiek en concreet geregeld in welke gevallen en onder welke voorwaarden de burgemeester ter bestrijding van het virus het huisrecht mag beperken. Dat geldt echter niet voor de voorgestelde bepaling over zorgaanbieders en zorglocaties.*[13] *Deze bepaling voorziet erin dat in een ministeriële regeling beperkingen of voorwaarden worden gesteld aan – kort gezegd – de toegang van bezoekers tot zorglocaties, als dit naar het oordeel van de minister noodzakelijk is om verspreiding van covid-19 naar of vanuit een zorglocatie te voorkomen. Wanneer bezoekers deze regels onvoldoende in acht kunnen nemen, kan de minister aan de zorgaanbieder voorts een schriftelijke aanwijzing geven. In een spoedeisende situatie kan ook een bevel worden gegeven.*

Onder zorgaanbieders en zorglocaties kunnen veel verschillende vormen van 'zorg op locatie' worden begrepen, zo blijkt uit de definitie daarvan in het wetsvoorstel.[14] *Het kan niet alleen gaan om verpleeghuizen, maar ook om ziekenhuizen, revalidatiecentra en (beschermde) woonvormen.*[15] *Op sommige van deze locaties verblijven mensen kortdurend; op andere juist langdurig. In dat laatste geval is de zorglocatie waar iemand verblijft, feitelijk zijn of haar woning.*

De vraag rijst hoe de voorgestelde bepaling met deze brede reikwijdte zich verhoudt tot de specifieke situatie in onder meer verpleeghuizen. De toelichting lijkt ervan uit te gaan dat de bepaling vanwege de beperkingen die zij mee kan

---

[11] *Toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.2.2.*
[12] *Voorgesteld artikel 58n van de Wet publieke gezondheid; Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.6.2 en 7.2.2 en het artikelsgewijs deel.*
[13] *Voorgesteld artikel 58o van de Wet publieke gezondheid.*
[14] *Voorgesteld artikel 58a van de Wet publieke gezondheid.*
[15] *Toelichting, algemeen deel, paragraaf 12.5.*

brengen voor bewoners om bezoek te ontvangen weliswaar een inbreuk maakt op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, maar níet op het huisrecht.[16] *Dat acht de Afdeling niet evident: wanneer mensen feitelijk bewoner van een zorginstelling zijn, kunnen de regels of een bevel van de minister de uitoefening van hun huisrecht wel degelijk inperken. Voor zover die regels strikt genomen niet vallen onder artikel 12 van de Grondwet, zijn zij materieel als een inbreuk op het huisrecht te beschouwen omdat de bewoners in het verpleeghuis permanent woonachtig zijn; in die zin beperken de op grond van het wetsvoorstel vastgestelde regels de kern van het algemene recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 10 van de Grondwet.*

Nu kennelijk is beoogd de minister de bevoegdheid toe te kennen om zowel regels te stellen ten aanzien van bezoekers op locaties waar kortdurend wordt verbleven als op locaties waar langdurig verblijf plaatsvindt, acht de Afdeling het gelet op artikel 10 van de Grondwet noodzakelijk dat de wetstekst op dit punt nader wordt gespecificeerd. Weliswaar wordt in beide gevallen een inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer, maar die inbreuk is bij langdurig verblijf in een zorginstelling duidelijk groter: als daarvan sprake is, woont iemand in feite op de zorglocatie. De regels in de ministeriële regeling reiken dan dus materieel gezien 'achter de voordeur' en daarbij moet, zoals in de toelichting terecht wordt gesteld, terughoudendheid worden betracht vanwege het fundamentele belang van het huisrecht. Om die reden dient het wetsvoorstel ten aanzien van de bij ministeriële regeling te stellen beperkingen en voorwaarden een onderscheid te maken tussen kortdurend en langdurig verblijf in een zorginstelling, en voor de voorwaarden en beperkingen die betrekking hebben op langdurig verblijf nadere, specifieke eisen en waarborgen te formuleren.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in het licht van het voorgaande aan te passen.

De Afdeling constateert terecht dat wanneer mensen langdurig in een zorginstelling verblijven, feitelijk sprake kan zijn van hun woning. Een beperking van de toegang tot de zorginstelling kan dan neerkomen op een beperking van de uitoefening van hun huisrecht, die volgens de grondrechtelijke systematiek gerechtvaardigd moet worden. Dit is naar aanleiding van het advies van de Afdeling verduidelijkt in § 5.3.2 van de toelichting.

Beperking van de toegang tot zorglocaties kan een aanzienlijke impact hebben, zeker indien sprake is van langdurig verblijf. In bijvoorbeeld de ouderenzorg is onderling contact tussen ouderen en hun naasten van groot belang. Vanwege deze mogelijke impact en de mogelijke beperking van het huisrecht zijn in artikel 58o in lijn met het advies van de Afdeling nadere specifieke eisen en waarborgen opgenomen. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen langdurig dan wel kortdurend verblijf, nu de nadere eisen en waarborgen ook van belang kunnen zijn voor personen die kortdurend in een zorglocatie verblijven. Allereerst wordt expliciet uitgedrukt dat geen sprake kan zijn van een beperking van de toegang tot een zorglocatie indien het belang van de volksgezondheid niet opweegt tegen

---

[16] *Toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.2 en 7.2.1.*

de belangen van de cliënten en patiënten bij die toegang (derde lid). Dit is een aanvullende waarborg om ervoor te zorgen dat in een eventuele ministeriële regeling op basis van artikel 58o andere belangen dan zorgbelangen voldoende worden meegenomen. In de tweede plaats wordt een aantal vormen van toegang genoemd waaraan geen beperkingen kunnen worden gesteld (vierde lid). Het voorgaande wordt toegelicht in § 3.5.4.1 van het algemeen deel en in de artikelsgewijze toelichting op artikel 58o.

4. Democratische controle

a. Publieke verantwoording in crisistijd
Het afleggen van publieke verantwoording over het handelen van de overheid is van groot maatschappelijk belang.[17] *Wil de democratie juist in crisistijd zijn kracht laten zien dan moet de overheid een gezicht hebben: burgers, kiezers moeten in alle openheid kunnen zien wie van de overheid waarop aanspreekbaar is. Ook is van groot belang dat zoveel mogelijk de feiten en gegevens op grond waarvan besluiten worden genomen, openbaar worden gemaakt. In dat verband spelen de volksvertegenwoordigingen op lokaal (gemeenteraden) en landelijk niveau (Tweede en Eerste Kamer) juist ook in de komende periode een cruciale rol. Een terechte en wezenlijke doelstelling van het wetsvoorstel is dan ook om de democratische controle te versterken.*

Inhoud en vorm van de parlementaire controle zal in de praktijk worden beïnvloed door de bijzondere omstandigheden van dit moment. In crisissituaties zal met het oog op de noodzakelijke slagkracht van het bestuur een zekere, soms grote, beleidsvrijheid worden toegekend. Er moeten immers snel en soms ingrijpende maatregelen worden genomen. Juist ook in dergelijke omstandigheden is parlementaire controle essentieel. In het voorstel wordt dan ook terecht een balans gezocht tussen enerzijds de noodzakelijke flexibiliteit en anderzijds het zo goed mogelijk waarborgen van effectieve democratische controle op de vaststelling en toepassing van de maatregelen.

Het wetsvoorstel betekent in verschillende opzichten een versterking van de positie van de volksvertegenwoordigingen ten opzichte van het huidige, op de noodverordeningen gebaseerde stelsel. Dat is in de eerste plaats het geval omdat de onderhavige wet, indien hij door de beide Kamers als medewetgever zou worden aanvaard, de door de Grondwet vereiste democratische legitimatie biedt voor de vergaande maatregelen die vanwege het virus nodig zullen blijven. Daarnaast vergroot de wet de mogelijkheden van parlementaire controle. Het voorstel regelt dat de ministeriële regelingen en de wijzigingen daarvan naar het parlement worden gezonden.[18] *Ook de inrichting van de vangnetbepaling voor de minister met de verplichting om bij gebruik hiervan de materie zo snel mogelijk in*

---

[17] *Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, (W04.20.0139/I), www.tweedekamer.nl.*
[18] *Voorgesteld artikel 58c, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid.*

een wetsvoorstel aan het parlement voor te leggen, brengt het parlement, zij het achteraf, in positie.[19]

Voorts wordt ook de democratische inbedding op lokaal niveau door het wetsvoorstel versterkt. Omdat de burgemeester, onderhevig aan controle door de gemeenteraad, de mogelijkheid krijgt om lokale ontheffingen te verlenen en de gemeenteraden op grond van deze wet de mogelijkheid houden om, aanvullend, verordeningen vast te stellen wordt ook op lokaal niveau de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging vergroot. De Afdeling beoordeelt ook deze elementen als positief.

De Afdeling is niettemin van oordeel dat het wetsvoorstel, hoewel een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie, de democratische legitimatie en controle nog niet optimaal regelt. Dat hangt samen met de discretionaire bevoegdheden die het wetsvoorstel aan het bestuur toekent om het virus snel en effectief te kunnen bestrijden. Die discretionaire ruimte zit met name in het feit dat een aanzienlijk deel van de maatregelen op grond van de wet kan worden genomen op grond van ministeriële regelingen.

Zoals hiervoor opgemerkt meent de Afdeling dat de in het wetsvoorstel gekozen constructie op zichzelf gerechtvaardigd is. Regeling van de op- en afschaling van de noodzakelijke maatregelen bij algemene maatregel van bestuur in combinatie met een eventuele voorhangprocedure zou meer democratische waarborgen bieden maar zou, gegeven wat in een bepaalde situatie met het oog op de bestrijding van het virus noodzakelijk is, te veel tijd kosten. De ervaringen van de afgelopen periode sinds de uitbraak van het virus hebben geleerd dat de omstandigheden zeer snel kunnen veranderen en dat de overheid daarop onmiddellijk of vrijwel onmiddellijk moet kunnen reageren. De Afdeling acht daarom de gemaakte keuze gelet op de bijzondere omstandigheden gedurende de relatief korte periode waarin de wet in werking is, aanvaardbaar.[20] *Hierbij moet wel worden gewaarborgd dat het parlement de ministeriële regelingen en eventuele wijzigingen hiervan onverwijld ontvangt, zodat hierover indien nodig tijdig een debat kan worden gevoerd met het kabinet.*

In aansluiting daarop dient naar het oordeel van de Afdeling de parlementaire betrokkenheid in het wetsvoorstel verder versterkt te worden. Zij merkt met het oog daarop het volgende op.

b. Informatievoorziening aan het parlement
Het voorstel regelt dat het parlement de ministeriële regelingen en de wijzigingen daarvan ontvangt.[21] *Hoewel dit een belangrijke bron van informatie is, is dit onvoldoende voor effectieve parlementaire controle. Hiervoor is immers nodig dat het parlement tussentijds zicht krijgt en kan houden op het totaalbeeld en in verband daarmee actief en zorgvuldig geïnformeerd wordt over de betekenis van de onderscheiden ministeriële regelingen, hun onderlinge verhouding en de*

---

[19] *Voorgesteld artikel 58j, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid.*
[20] *Zie ook de consultatiereactie van de NVVR.*
[21] *Voorgesteld artikel 58c, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid.*

coherentie. Daarbij kan het parlement zich een oordeel vellen over de vraag in hoeverre de betreffende regelingen gelet op de omstandigheden noodzakelijk en proportioneel zijn (zie hiervoor punt 3).

Uiteraard geldt ook in deze crisis de normale informatieverplichting van ministers jegens het parlement op grond van artikel 68 van de Grondwet. Vanuit dat perspectief is het strikt genomen niet nodig te achten in de wet nader regels te stellen. Desondanks lijkt het gelet op de unieke omstandigheden aangewezen om in de relatie tot beide Kamers een specifieke informatieverplichting voor de regering in het wetsvoorstel op te nemen. Daartoe zou bepaald moeten worden dat periodiek (bijvoorbeeld maandelijks) een totaaloverzicht van alle maatregelen met een nadere duiding en een motivering van de noodzaak daarvan naar het parlement wordt gestuurd. Daarbij mag een bredere inhoudelijke motivering verwacht worden, die verder reikt dan de artikelsgewijze toelichtingen bij de huidige noodverordeningen. Dat waarborgt dat het parlement beter en effectiever controle kan uitoefenen op het samenstel van maatregelen en niet alleen op de afzonderlijke onderdelen daarvan. Bovendien wordt daarmee het parlement ook de gelegenheid geboden om met behulp van de aldus verkregen informatie met de regering in debat te gaan over de nog te nemen maatregelen voor de daarna komende periode en de voorwaarden die daaraan moeten worden gesteld. In laatstgenoemde zin gaat het dus ook om parlementaire controle vooraf. Mede gelet daarop meent de Afdeling dat de parlementaire controle met deze wettelijke voorziening materieel gezien op gelijkwaardige wijze is gewaarborgd als bij een voorhangprocedure bij elke afzonderlijke ministeriële regeling, terwijl tegelijkertijd de noodzakelijke handelingssnelheid in concreto gehandhaafd blijft.[22]

De Afdeling adviseert met in achtneming van het voorgaande een informatieverplichting aan het parlement in het voorstel op te nemen.

Het advies heeft de regering aanleiding gegeven het vraagstuk van de parlementaire controle op de gedelegeerde regelgeving nader te bezien. De door de Afdeling voorgestelde informatieplicht acht de regering stellig een verbetering. Dit advies is dan ook overgenomen (zie het voorgestelde artikel 58t, eerste lid). De regering zou echter nog een stap verder willen gaan door daarnaast te voorzien in een voorhangprocedure, zowel voor de algemene maatregel van bestuur waarin de veilige afstand wordt vastgelegd als voor alle ministeriële regelingen op basis van het voorgestelde hoofdstuk Va Wpg. Controle vooraf draagt immers in grotere mate bij aan democratische legitimatie dan controle achteraf zoals aanvankelijk in het wetsvoorstel via de voorgestelde figuur van een nahangprocedure was voorzien. Het bezwaar dat de Afdeling tegen een voorhangprocedure aanvoert, namelijk dat dit tekort kan doen aan de noodzakelijke handelingssnelheid, meent de regering op twee manieren te kunnen ondervangen. In de eerste plaats met een voorhangtermijn van een week in

[22] Zie over voorhangbepalingen ook de voorlichting van de Raad van State van 12 maart 2010 over het voorhangen van gedelegeerde regelgeving (W03.09.0557/II), Bijlage bij Kamerstukken I 2009/10, 32123-VI, nr. L. Zie ook de toelichting bij Aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarin wordt aangegeven dat een voorhangprocedure bij ministeriële regelingen niet in de rede ligt.

plaats van de reguliere voorhangtermijn van vier weken. In de tweede plaats doordat als het in een spoedgeval echt niet anders kan, de voorhangprocedure buiten toepassing kan blijven. Die mogelijkheid bestaat namelijk reeds ingevolge artikel 1 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid. Daarin is vastgelegd dat in spoedeisende situaties voorhangprocedures buiten toepassing kunnen blijven indien het gaat om regelgeving die betrekking heeft op de bestrijding van covid-19. Deze uitzondering is ook toepasbaar als in een spoedeisende situatie een ministeriële regeling op grond van de onderhavige wet moet worden gewijzigd of vastgesteld. Via een overgangsbepaling (artikel II) is in dit wetsvoorstel bewerkstelligd dat de genoemde voorziening uit artikel 1 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid toepasbaar blijft als die wet eerder vervalt dan de onderhavige wet. De Afdeling wijst erop dat in de toelichting bij aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is te lezen dat een voorhangprocedure bij ministeriële regelingen gelet op de aard van de daarin te vervatten regels weinig voor de hand ligt. Het zeer bijzondere karakter van het onderhavige wetsvoorstel, dat, zoals de Afdeling ook terecht opmerkt nu eenmaal moet voorzien in ministeriële regelingen met een ingrijpend karakter omdat snel en flexibel moet kunnen worden op- en afgeschaald, rechtvaardigt naar het oordeel van de regering dat er in dit geval wel in een voorhangprocedure wordt voorzien.

De Afdeling merkt verder op dat met het wetsvoorstel ook de democratische inbedding op lokaal niveau wordt versterkt. De regering heeft in navolging van de explicitering van de informatieplicht in artikel 58t, eerste lid, aanleiding gezien om vanwege de bijzondere omstandigheden tevens de rol van de raad bij de lokale uitvoering van het wetsvoorstel te bevestigen (artikel 58t, vierde lid). Gemeenteraden en burgemeesters bepalen de precieze wijze van verantwoording en ook hier kunnen (reguliere) rapportages een bijdrage leveren aan een gedegen verantwoording aan de raad.

c. Betrokkenheid parlement bij eerder vervallenverklaring (van delen) van het wetsvoorstel

Het voorstel regelt dat de eventuele verlenging van maatregelen door middel van het op een later tijdstip laten vervallen van de wet pas gebeurt nadat het besluit daartoe is voorgehangen bij het parlement.[23] Dit is een belangrijke waarborg die de positie van het parlement in de aanpak van de crisis versterkt. Het voorstel regelt echter niet dat het parlement wordt betrokken bij de keuze om bepalingen of onderdelen daarvan eerder in te trekken en daarmee bepaalde maatregelen eerder af te schaffen.[24]

De Afdeling acht het ongewenst dat parlementaire betrokkenheid hierbij in de wet ontbreekt. Ook bij de keuze om een artikel in te trekken en daarmee de inzet van een bepaalde maatregel eerder af te schaffen dan de wet voorziet zijn steeds verschillende belangen in het geding die zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen. Het gaat hier om een afweging tussen de grondrechten waar die maatregelen een inbreuk op maken en het recht op bescherming van de

---

[23] *Artikel VI, tweede lid, van het wetsvoorstel.*
[24] *Artikel VI, derde lid, van het wetsvoorstel.*

volksgezondheid voor de bevolking als geheel, maar óók om weging van andere (zoals economische, maatschappelijke, publieke) belangen. Om die reden ligt het voor de hand dat het parlement actief betrokken is bij het intrekken van bepaalde artikelen op een eerder moment. Een dergelijke betrokkenheid versterkt daarnaast nog de hierboven genoemde effectieve controle van het parlement op het totaalpakket van maatregelen.

De Afdeling adviseert het voorstel in die zin aan te vullen.

Het advies is overgenomen.

5. Geldingsduur van de wet

Artikel VI van het voorstel regelt dat de wet na een jaar vervalt. Deze termijn kan steeds met twee maanden worden verlengd. Verlenging geschiedt bij koninklijk besluit waarbij een ontwerp daarvan eerst een week moet worden voorgehangen bij het parlement.

De toelichting motiveert niet waarom is gekozen voor een termijn van een jaar en niet voor een kortere termijn.[25] *Gelet op de ingrijpendheid van de maatregelen voor burgers en bedrijven is van groot belang dat de maatregelen niet langer van kracht zijn dan absoluut noodzakelijk. In dat licht is een jaar naar het oordeel van de Afdeling een te lange termijn. Mede in het licht van het noodzakelijke draagvlak onder burgers voor deze wet, is het noodzakelijk dat in de wet zelf door middel van een scherpere termijnstelling wordt gegarandeerd dat eerder wordt bezien of de wet nog noodzakelijk is. Om die reden adviseert de Afdeling de geldingsduur van de wet te beperken tot een termijn van zes maanden met de reeds in het voorstel voorziene mogelijkheid om deze termijn met instemming van het parlement te verlengen. Daarbij is met het oog op een effectieve parlementaire controle van belang dat het ontwerp-koninklijk besluit dat voorafgaand aan de verlenging aan het parlement wordt voorgelegd, een deugdelijke motivering bevat die inzicht biedt in de met het oog op de verlenging noodzakelijke belangenafweging.*

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel de geldingsduur van een jaar te vervangen door een van zes maanden.

Het advies van de Afdeling om de geldingsduur van de wet te beperken tot zes maanden, is overgenomen. Wel acht de regering het daarbij raadzaam, teneinde te voorkomen dat er dan een half jaar na de inwerkingtreding van de wet steeds met relatief hoge frequentie mogelijke verlengingsbesluiten in procedure moeten worden gebracht, de verlengingstermijn te stellen op telkens drie maanden, in plaats van twee maanden. Een en ander is neergelegd in het gewijzigde artikel VIII.

6. Bevoegdheidsverdeling tussen ministers

---

[25] Zie ook de consultatiereacties van de Nederlandse Orde van Advocaten en het IPO.

a. Keuze voor opneming in Wpg
Er is in het wetsvoorstel voor gekozen om de voorgestelde bepalingen op te nemen in een apart hoofdstuk van de Wpg. De toelichting stelt dat met onderbrenging van dit voorstel in de Wpg tot uitdrukking wordt gebracht dat de maatregelen die bij of krachtens deze wet worden getroffen, ter bescherming dienen van de volksgezondheid en meer in het bijzonder ter bestrijding van de epidemie van het virus.

Hoewel deze argumentatie gelet op de specifieke aard van de crisis niet onlogisch lijkt, is de keuze voor een hoofdstuk in de Wpg niet evident. Het betreft een ingrijpende wet waarin zeer verschillende constitutionele en bestuurlijke aspecten worden geregeld.

Daarbij zijn veel meer belangen in het geding dan alleen de bestrijding van de epidemie. De inbreuken die gemaakt kunnen worden op grondrechten en andere vitale belangen, en de sanctionering en handhaving daarvan raken immers alle inwoners van Nederland en hun directe belangen voor een langere periode. Daarbij gaat het vanzelfsprekend om veel meer belangen dan alleen het belang van de volksgezondheid. Dat komt ook tot uitdrukking in het wetsvoorstel; het raakt de beleidsterreinen van bijna alle ministers en de positie van alle bestuurslagen. Betoogd kan daarom worden dat de inhoud van de voorgestelde wet de reikwijdte van de Wpg verre te buiten gaat.

In dat licht bezien was opneming van de maatregelen in een aparte, tijdelijke 'Coronawet' te prefereren geweest boven de nu gemaakte keuze. In een dergelijke aparte wet zou meer maatwerk mogelijk zijn ter bestrijding van deze crisis dan een hoofdstuk in de Wpg biedt, omdat deze laatste wet niet specifiek geschreven is voor de huidige situatie. De toelichting gaat naast de hierboven genoemde passage waarin op zichzelf terecht het belang van de bestrijding van het virus wordt onderstreept, niet in op de afweging in bredere zin die ten grondslag heeft gelegen aan de keuze voor de Wpg in plaats van een aparte wet.

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande deze keuze dragend te motiveren en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Anders dan de Afdeling acht de regering het wenselijk de voorgestelde tijdelijke bepalingen onder te brengen in de Wpg. De voorgestelde bepalingen staan immers niet op zichzelf. Zij dienen, net zoals de maatregelen die in de afgelopen periode in opeenvolgende noodverordeningen zijn vastgelegd, ter bestrijding van de epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A als bedoeld in de Wpg. Bij de totstandkoming van de Wpg was één van de doelstellingen om te komen tot een toegankelijk en overzichtelijk geheel van regels op het terrein van de publieke gezondheid. Daarbij is ervoor gekozen om alle bepalingen over infectieziekten in één wet bijeen te brengen. Dit is eveneens tot uitdrukking gebracht in de considerans van de Wpg ('overwegende … dat het wenselijk is om deze regels [over de infectieziektebestrijding] samen met de bestaande bepalingen onder te brengen in één wet opdat een samenhangend geheel ontstaat'). Door de tijdelijke

bepalingen eveneens onder te brengen in de Wpg blijft deze toegankelijkheid en eenduidigheid in stand.

Het voorstel regelt ook welke bestuursorganen bevoegd zijn om de maatregelen vast te stellen, uit te voeren en te handhaven en voorts hoe de bevoegdheden van deze bestuursorganen zich onderling tot elkaar verhouden. Zoals aangegeven is het virus aangemerkt als behorend tot categorie A als bedoeld in de Wpg. Daarmee zijn reeds andere bepalingen van de Wpg van toepassing op de bestrijding van het virus. Gewezen kan worden op de in de Wpg aan de minister van VWS toebedeelde verantwoordelijkheid voor de aansturing van de bestrijding van infectieziekten behorende tot groep A (artikel 7 Wpg). Voorts heeft het RIVM als taak om namens de minister van VWS werkzaamheden te verrichten bij de bestrijding van infectieziekten. Door onderbrenging van de tijdelijke bepalingen in de Wpg blijft de samenhang tussen de maatregelen voor de infectieziektebestrijding en de daarmee gepaard gaande verplichtingen en bevoegdheden geborgd. Dit wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling verder gemotiveerd in § 3.2.1 van de memorie van toelichting.

De tijdelijke bepalingen dienen ter bescherming van de volksgezondheid en meer in het bijzonder ter bestrijding van de epidemie van het virus of een directe dreiging daarvan.

De regering is met de Afdeling van oordeel dat vanzelfsprekend tevens andere belangen dan de bescherming van de volksgezondheid een rol spelen. De regering hecht eraan te benadrukken dat net zoals nu het geval is, andere belangen continu in de te maken afwegingen worden betrokken. Dit wordt bijvoorbeeld uitgedrukt in artikel 58b, tweede lid, en 58o, derde lid. In de memorie van toelichting wordt hier op verschillende plaatsen nader op ingegaan.

b. Verhouding tussen ministers
Zowel bij vormgeving via een aparte wet als door opname van de tijdelijke wet in de Wpg rijst de vraag hoe de bevoegdheidsverdeling tussen ministers moet worden geregeld. Zoals hiervoor opgemerkt is het wetsvoorstel immers rechtstreeks van invloed op de positie van andere ministers. Daarbij wil de Afdeling niet afdoen aan de voorgestelde constructie van op- en afschaling bij ministeriële regeling als zodanig. Zoals hiervoor opgemerkt is deze keuze gelet op de noodzakelijke flexibiliteit gerechtvaardigd (zie hiervoor punt 2 en 3).

Daarmee is echter nog niet gezegd dat deze ministeriële regelingen moeten worden vastgesteld op de wijze zoals nu wordt voorgesteld. Deze gaat uit van een zeer centrale rol voor de minister van VWS, terwijl de meeste onderwerpen in die ministeriële regelingen vaak en soms primair betrekking hebben op aangelegenheden van openbaar bestuur en de openbare orde en veiligheid. Daarvoor zijn respectievelijk de ministers van BZK en JenV verantwoordelijk. Daarnaast raken de onderwerpen soms ook aan de portefeuilles van andere ministers, zoals bijvoorbeeld de Minister van OCW waar het de scholen betreft. De bepalingen kunnen daarmee rechtstreeks van invloed zijn op wettelijke regelingen

en de uitoefening van bestaande bevoegdheden op terreinen waarvoor andere ministers de verantwoordelijkheid dragen.

De Afdeling is van oordeel dat nu de eerste, acute fase voorbij is en het wenselijk is om zoveel mogelijk terug te keren naar normale bestuurlijke verhoudingen, een zo centrale rol van de minister van VWS zoals nu wordt voorgesteld niet meer kan worden gerechtvaardigd. Zij acht in dat licht bezien niet voldoende dat de vaststelling van ministeriële regelingen geschiedt door de minister van VWS 'in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad'.[26] De vraag is wat de betekenis daarvan precies zal zijn. Niet uit sluiten valt dat de meest betrokken vakministers pas in een laat stadium betrokken zullen raken en in verband daarmee in geval van een verschil van opvatting te gemakkelijk worden 'overruled' door een meerderheid van de ministerraad.

In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom er niet voor is gekozen om de ministeriële regelingen te laten vaststellen door de ministers van VWS, BZK en JenV gezamenlijk, in overeenstemming met andere ministers die het aangaat.[27] Gelet op de reikwijdte en inhoud van de beperkende maatregelen, ligt het voor de hand om in ieder geval de ministers van JenV en BZK bij de vaststelling van de ministeriële regelingen te betrekken. Dit blijkt ook uit de ondertekening van het wetsvoorstel. Op die manier zou de betrokkenheid van de drie primair verantwoordelijke ministers en de overigens betrokken vakminister(s) in het wetsvoorstel beter worden gewaarborgd. De Afdeling gaat er daarbij van uit dat in de huidige crisissituatie de betrokken bewindslieden, zo nodig met betrokkenheid van de minister-president, zorgdragen voor snelheid van besluitvorming.

De Afdeling adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.

Naar aanleiding van dit advies is in artikel 58c, eerste lid, opgenomen dat de ministeriële regelingen worden vastgesteld door de ministers van VWS, JenV en BZK gezamenlijk, in overeenstemming met de minister die het mede aangaat. Met dat laatste is directe betrokkenheid verzekerd van (vak)ministers of staatssecretarissen op wier portefeuille een ministeriële regeling rechtstreeks betrekking heeft. Uit het oogpunt van integrale belangenafweging binnen het kabinet is gehandhaafd dat de regelingen voorts moeten worden vastgesteld in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.

7. Bevoegdheidsverdeling tussen bestuurslagen

a. Inleiding
De bestrijding van de coronacrisis brengt onvermijdelijk spanningen met zich tussen rechtszekerheid en rechtseenheid enerzijds en de gewenste differentiatie op lokaal niveau anderzijds. Deze spanningen komen onder meer tot uitdrukking in de bevoegdheidsverdeling tussen bestuurslagen bij de crisisbestrijding. Tot

---

[26] Voorgesteld artikel 58c van de Wet publieke gezondheid.
[27] Te denken valt aan de ministers van OCW, EZK of I&W, afhankelijk van het onderwerp dat het betreft.

dusver is op grond van de Wet publieke gezondheid de coronacrisis bestreden door middel van de uitoefening van bevoegdheden op het niveau van twee bestuurslagen: centraal (via aanwijzingen van de minister van VWS) en regionaal (via de noodverordeningen van de voorzitter van de veiligheidsregio's).

Voor de bestuurlijke bevoegdheidsverdeling in de volgende fase van de crisis waarin Nederland inmiddels is beland, zijn twee hoofdvarianten denkbaar:

- *i) een consolidatie van de tot dusver gehanteerde verdeling bij de crisisbestrijding met een regierol voor de minister van VWS via de voorzitters van de veiligheidsregio's en*
- *ii) een terugkeer naar de reguliere interbestuurlijke verhoudingen, inclusief democratische legitimatie op decentraal niveau (zie ook onder 4).*

In dit wetsvoorstel is voor een tussenvariant gekozen. Het voorziet enerzijds op meerdere punten in een gelaagde normstelling waarbij deels wordt teruggekeerd naar de reguliere interbestuurlijke verhoudingen. Zo worden gemeentelijke organen conform de reguliere situatie weer deels in positie gebracht en ingeschakeld bij de bestrijding van de epidemie. Gemeentelijke verordeningen blijven in stand, ook als er op hetzelfde terrein een ministeriële regeling of wet tot stand komt.[28] Voorts krijgen burgemeesters op grond van het wetsvoorstel bij bepaalde maatregelen bevoegdheden om lokale differentiatie via vrijstellingen en ontheffingen vorm te geven. Ten slotte is van belang dat in het kader van op basis van het wetsvoorstel vastgestelde amvb's en ministeriële regelingen onderscheid kan worden gemaakt tussen gemeenten of groepen van gemeenten en de openbare lichamen.[29]

Anderzijds bevat het voorstel nog steeds een prominente rol voor de voorzitter van de veiligheidsregio's[30] en voor de minister van VWS (zie ook hierboven onder 6b). In geval de uitoefening van bevoegdheden door burgemeesters leidt tot 'gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis' of van 'ernstige vrees voor het ontstaan daarvan'[31] besluit de minister van VWS of de voorzitter van de veiligheidsregio dat deze in de betrokken gemeente bij uitsluiting bevoegd is. Indien dat besluit genomen is door de voorzitter van de veiligheidsregio kan de betrokken burgemeester daartegen administratief beroep instellen bij de minister van VWS.[32] Voorts bestaat de mogelijkheid om terug te vallen op het oorspronkelijke regime van de Wpg, met inbegrip van de op grond daarvan vast te stellen noodverordeningen (zie hierna punt 8).

Het wetsvoorstel bevat aldus een mengvorm van de hierboven geschetste hoofdvarianten. Hierdoor komt de bestrijding van de crisis gedurende de looptijd van deze tijdelijke wet op drie niveaus te liggen: centraal, regionaal en lokaal. De

---

[28] Voorgesteld artikel 58s van de Wet publieke gezondheid.
[29] In het voorgestelde artikel 58e, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid.
[30] In de voorgestelde artikelen 58b, tweede lid, en 58d van de Wet publieke gezondheid.
[31] Voorgesteld artikel 58d, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid.
[32] Voorgesteld artikel 58d, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid.

Afdeling is van oordeel dat in het wetsvoorstel op dat punt geen goed evenwicht is bereikt. Zij vindt dat nu de eerste acute fase van crisisbestrijding voorbij is het wetsvoorstel nog te weinig stappen zet in de richting van normale bestuurlijke verhoudingen. Daarbij komt dat het wetsvoorstel door de keuze van de genoemde tussenvariant te zeer op twee gedachten hinkt en daardoor te zeer afbreuk wordt gedaan aan de noodzaak van heldere en goed werkbare bestuurlijke verhoudingen. Zij doet hieronder alsook hierna in punt 8 concrete voorstellen om het wetsvoorstel op dit punt beter in balans te brengen.

b. Overnamebevoegdheid voorzitter veiligheidsregio
De voorgestelde bevoegdheid van de voorzitter van de veiligheidsregio om bevoegdheden van de burgemeester over te nemen, lijkt tot op zekere hoogte op de bestaande bevoegdheid voor de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van de Wet op de veiligheidsregio's om "in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan" bij uitsluiting toepassing te geven aan enkele bevoegdheden van de burgemeester.[33]
Het verschil is dat in het kader van de bevoegdheid van de voorzitter van de veiligheidsregio's op grond van de Wet op de veiligheidsregio's:

1. *gaat om een bevoegdheid die van rechtswege overgaat op de voorzitter van de veiligheidsregio;*
2. *het gaat om de meer dan plaatselijke betekenis van een bepaalde gebeurtenis (een ramp of crisis) en niet om de gevolgen van de bevoegdheidsuitoefening door de burgemeester;*
3. *bij de bevoegdheidsovername door de voorzitter van de veiligheidsregio niet is voorzien in administratief beroep.*[34]

De toelichting noemt geen concrete voorbeelden die de toepassing van deze overname-optie verduidelijken en verheldert evenmin in wat voor situaties de voorzitter de burgemeesterlijke bevoegdheden over kan nemen.

Uitgaande van een geleidelijke terugkeer naar de reguliere verhoudingen, is de Afdeling van oordeel dat de tussenplaatsing van de voorzitters van de veiligheidsregio's in de voorgestelde dwingende vorm een te zwaar middel is en dat deze opzet, mede gelet op de mogelijkheid van administratief beroep, conflictopwekkend zal werken.[35] *Ook de vormgeving als gebonden bevoegdheid, waarbij twee bestuursorganen, de minister van VWS en de voorzitter van de veiligheidsregio, onder dezelfde condities een beslissing dienen te nemen, werkt verwarrend en conflictopwekkend. Het escalatierisico bij aldus ingerichte interbestuurlijke verhoudingen en de daaruit voortvloeiende procedures van geschilbeslechting kan bijdragen aan negatieve beeldvorming bij de burger over de overheid in haar geheel.*[36] *Gelet op het belang van draagvlak voor de in het*

---

[33] *Artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's.*
[34] *Artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's.*
[35] *Zie ook de consultatiereacties van de RvdR, het IPO en de Kring CdK.*
[36] *Daarbij zij opgemerkt dat na de beslissing op het administratief beroep, nog beroep openstaat op de bestuursrechter. Zie toelichting, algemeen deel, paragraaf 12.3.1. Zie verder onder meer de vierde periodieke beschouwing van de Afdeling advisering van de Raad van*

kader van de bestrijding van de epidemie genomen en nog te nemen maatregelen in de komende periode, weegt de Afdeling dit punt hier zwaar.

De Afdeling acht de voorgestelde bevoegdheidsovername door de voorzitter van de veiligheidsregio in het licht daarvan niet gewenst. Indien een bovenlokale aanpak nodig is kan deze, ook bij mogelijk toekomstig noodzakelijke opschaling, gerealiseerd worden door de differentiatiemogelijkheden die het wetsvoorstel biedt. Daarin wordt geregeld dat bij ministeriële regeling rekening kan worden gehouden met regionale verschillen. In dat kader kan de minister zo nodig ook bijsturen indien de situatie in een bepaald gebied dat zou vereisen.[37] *De figuur van de ministeriële regeling zoals vormgegeven in het wetsvoorstel heeft daarbij de belangrijke meerwaarde van democratische legitimatie en controle door het parlement.*[38] *Zoals hiervoor aangegeven is dat laatste een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel.*

In dit licht bezien is de Afdeling van oordeel dat een andersoortige positie voor de voorzitters van de veiligheidsregio's in deze fase van de crisis passend is. Dat betekent niet dat voor de voorzitters geen belangrijke rol meer zou zijn weggelegd. Terecht wordt in het wetsvoorstel bepaald dat de voor de crisisbestrijding noodzakelijke gegevens en inlichtingen door de burgemeesters worden verstrekt door tussenkomst van de voorzitter van de veiligheidsregio.[39] *Behoud van de informatiepositie van de voorzitter van de veiligheidsregio is, mede gelet op de in de regio's opgebouwde expertise en ervaring, essentieel om de grensoverschrijdende ontwikkelingen in de regio goed te kunnen blijven volgen.*

Om deze rol verder te accentueren zou in het wetsvoorstel, in aanvulling op de daarin reeds voorziene informatiepositie, moeten worden vastgelegd dat de voorzitter van de veiligheidsregio aanbevelingen kan doen aan de minister om gelet op de actuele situatie in een of meer gemeenten in zijn regio maatregelen te nemen en daartoe voor zover nodig bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. Vanzelfsprekend moeten alle betrokken bestuursorganen (minister, voorzitter van de veiligheidsregio, betrokken burgemeester(s)) in dat kader het mogelijk noodzakelijke overleg voeren over de inhoud van de op te stellen ministeriële regeling.[40]

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het wetsvoorstel aan te passen.

Naar aanleiding van dit advies is het wetsvoorstel aangepast. Waar in het oorspronkelijke voorstel sprake was van de mogelijkheid dat de voorzitter zelf het besluit nam om de burgemeestersbevoegdheden aan zich te trekken, is in het huidige voorstel geregeld dat de voorzitter uitsluitend bevoegd is toepassing te

---

State van 30 september 2016 over de interbestuurlijke verhoudingen, (W04.15.0367/I), Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34550-VII, nr. 12.
[37] *Voorgesteld artikel 58e van de Wet publieke gezondheid.*
[38] *Voorgesteld artikel 58c van de Wet publieke gezondheid. Zie ook punt 4.*
[39] *Voorgesteld artikel 58t, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid.*
[40] *Zie ook de consultatiereacties van VNG/NGB.*

geven aan een burgemeestersbevoegdheid indien de minister van VWS daartoe besluit. In verband daarmee is tevens de eerder voorgestelde beroepsprocedure tegen een besluit van de voorzitter tot de overname van bevoegdheden vervallen. Ook de adviezen van de Afdeling om af te zien van een gebonden bevoegdheid en om de voorzitter van de veiligheidsregio een aanbevelingsbevoegdheid toe te kennen, zijn overgenomen.

c. Ontheffingsbevoegdheid burgemeester

Het wetsvoorstel voorziet in een ontheffingsbevoegdheid voor de burgemeester ten aanzien van de nader bij ministeriële regeling in te vullen verboden op groepsvorming, openstelling van publieke plaatsen en evenementen.[41] Tevens kan in de ministeriële regeling waarin nadere regels kunnen worden gesteld over onder meer hygiënemaatregelen en het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn, worden voorzien in een ontheffingsbevoegdheid voor de burgemeester.[42] De burgemeester verleent geen ontheffing, "indien het belang van de bestrijding van de epidemie zich hier naar zijn oordeel tegen verzet".[43]

De voorgestelde wettelijke bepalingen voorzien niet in een nader afwegingskader.[44] In de toelichting worden echter met het oog op de toepassing van de ontheffingsbevoegdheid door de burgemeester enkele voorwaarden en afwegingsfactoren genoemd. Zo is daarin vermeld dat ontheffingen 'in een enkel geval' wenselijk kunnen zijn: zij moeten uitzondering zijn en geen regel worden. De burgemeester dient in zijn belangenafweging verder de omstandigheden van het specifieke geval te betrekken, zoals de plaats van de groepsbijeenkomst, het aantal personen dat te verwachten is, de druk die de bijeenkomst zal hebben op de gang van zaken in de omringende openbare ruimte en het verkeer, en de te verwachten naleving van de veilige afstandsnorm en eventueel geldende hygiënevoorschriften.[45]

De Afdeling constateert dat de voorwaarden die blijkens de toelichting aan de uitoefening van de ontheffingsbevoegdheid moeten worden gesteld, niet in het wetsvoorstel zelf zijn vastgelegd. De tekst van de voorgestelde bepalingen voorziet niet in criteria die de burgemeester bij het al dan niet verlenen van de ontheffing moet betrekken, afgezien van de hiervoor genoemde algemene norm en de eis dat de burgemeester aan een ontheffing enkel "in het belang van de bestrijding van de epidemie van het virus" voorschriften en beperkingen kan verbinden.[46] Uit de toelichting blijkt echter dat de regering wel dergelijke criteria voor ogen heeft. In die omstandigheden acht de Afdeling het vanuit een oogpunt van rechtszekerheid wenselijk dat die criteria ook in de voorgestelde bepalingen worden opgenomen.

---

[41] Voorgestelde artikelen 58g, derde lid, 58h, derde lid, 58i, derde lid en 58, derde lid, van de Wet publieke gezondheid.
[42] Voorgesteld artikel 58j, derde lid, van de Wet publieke gezondheid.
[43] Voorgestelde artikelen 58g, derde lid, 58h, derde lid, 58i, derde lid en 58j, derde lid, van de Wet publieke gezondheid.
[44] Zie ook de consultatiereacties van de G40, VNG/NGB en de Kring CdK.
[45] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.1.2.
[46] Voorgestelde artikelen 58g, derde lid, 58h, derde lid, 58i, derde lid en 58j, derde lid, van de Wet publieke gezondheid; Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.1.2.

Vanuit hetzelfde perspectief is voorts de vraag hoe de burgemeester tot zijn beoordeling komt. De Afdeling constateert dat het in de voorgestelde bepalingen uitdrukkelijk aan het oordeel van de burgemeester wordt overgelaten of het belang van de bestrijding van de epidemie zich tegen het verlenen van een ontheffing verzet. Het is de vraag of de burgemeester redelijkerwijs kan beoordelen of een ontheffing van landelijke maatregelen die vanuit medisch oogpunt noodzakelijk worden geacht, al dan niet passend is: die beoordeling zou in de eerste plaats moeten worden verricht door iemand die ter zake deskundig is. In de toelichting wordt daartoe nu alleen gesteld dat het inwinnen van medisch advies mogelijk is.[47]

De Afdeling acht het wenselijk in de wet vast te leggen dat de burgemeester, alvorens te beslissen op een ontheffingsverzoek, advies van de gemeentelijke gezondheidsdienst[48] *inwint. Naar het oordeel van de Afdeling kan hiermee de beslissing van de burgemeester op een ontheffingsverzoek verder worden geobjectiveerd. De eventuele druk die op de burgemeester kan ontstaan om met het oog op andere dan medische belangen ruimhartig ontheffingen te verlenen, wordt op die manier verlicht.*[49] *Nu volgens de toelichting alleen in bijzondere gevallen een ontheffing mag worden verleend, kunnen de praktische lasten beperkt blijven. Een dergelijke regeling is niet uniek; de Wpg voorziet reeds in de verplichting voor de burgemeester om advies in te winnen van de gemeentelijke gezondheidsdienst ten aanzien van het nemen van bepaalde andere maatregelen, bijvoorbeeld bij het controleren van terreinen, gebouwen, vervoermiddelen of goederen op de aanwezigheid van een besmetting.*[50]

Met bovengenoemde aanpassingen zou op een evenwichtiger wijze een bevoegdheid voor de burgemeester worden gecreëerd die enerzijds niet alleen voldoende ruimte biedt om – zoals de toelichting beschrijft – in een enkel geval een uitzondering op de vanuit medisch oogpunt noodzakelijk geachte, landelijke maatregelen mogelijk te maken, maar daarvoor anderzijds ook een voldoende duidelijk juridisch kader biedt. In dit verband is tevens van belang dat de vast te stellen ministeriële regelingen zo eenduidig mogelijk worden geformuleerd en dat daarin een adequaat evenwicht tussen regionale en lokale afwegingsruimte wordt bereikt.

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande het wetsvoorstel aan te passen.

---

[47] *Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.1.2. Zie hierover ook de consultatiereacties van GGD/GHOR en de Kring CdK.*

[48] *Hier bedoeld in dezelfde zin als in Hoofdstuk V van de Wet publieke gezondheid: "een door de directeur publieke gezondheid van de gemeentelijke gezondheidsdienst aangewezen arts in dienst van de gemeentelijke gezondheidsdienst die gespecialiseerd is in infectieziektebestrijding" (artikel 17 van de Wet publieke gezondheid).*

[49] *In de consultatiereactie van de Kring van CdK's worden over de druk die kan ontstaan zorgen geuit.*

[50] *Artikel 18 van de Wet publieke gezondheid, dat luidt: "Voordat de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio een maatregel als bedoeld in de artikelen 31, 35, 38, 47, 53, 54 of 55 neemt of intrekt, vraagt deze om advies aan de gemeentelijke gezondheidsdienst".*

Dit advies is overgenomen. In het wetsvoorstel zijn criteria opgenomen waaraan de burgemeester de ontheffing in ieder geval heeft te toetsen. Daarbij is opgenomen dat de burgemeester zich van advies laat dienen door de GGD. De ontheffingsbevoegdheden van de burgemeester zijn opgenomen in artikel 58e, tweede tot en met vierde lid. In § 4.1 van het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting op artikel 58e wordt nader op de ontheffingsbevoegdheid ingegaan.

8. Dubbele vangnetbepaling

Het wetsvoorstel bevat met het oog op onvoorziene situaties die zich zouden kunnen voordoen, een dubbele vangnetbepaling. Het eerste vangnet is de voorgestelde bevoegdheid voor de minister van VWS om bij ministeriële regeling regels te stellen "over andere maatregelen die de kans op verspreiding van covid-19 redelijkerwijze beperken".[51] De in het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, en ook de voorgestelde artikelen 58f tot en met 58i opgenomen delegatiegrondslagen zijn zodanig geformuleerd dat zij de basis kunnen zijn voor de "redelijkerwijs te voorziene maatregelen". Voorgestelde artikel 58j, tweede lid, kan worden toegepast indien zich een omstandigheid voordoet die nieuwe maatregelen noodzakelijk maakt. Deze maatregelen kunnen geen beperking van de in de Grondwet beschermde grondrechten inhouden, aldus ook de toelichting.[52]

Daaronder hangt nog een tweede vangnet: de bevoegdheid voor de minister van VWS om, "voor zover de bij of krachtens dit hoofdstuk toegekende bevoegdheden niet toereikend zijn",[53] de voorzitter van de veiligheidsregio een opdracht te geven "tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften ter bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan".[54] Dit betekent dat naast het hiervoor genoemde vangnet van voorgesteld artikel 58j nog kan worden teruggevallen op de op dit moment nog geldende systematiek van op aanwijzing van de minister van VWS vastgestelde noodverordeningen. Deze noodverordeningen kunnen gelet op artikel 176, eerste lid, Gemeentewet evenmin een beperking van de in de Grondwet beschermde grondrechten inhouden. Wel kan bij deze noodverordeningen afgeweken worden van wetten in formele zin.[55] De toelichting gaat niet duidelijk in op de noodzaak van het naast elkaar bestaan van de twee vangnetbepalingen.

De Afdeling merkt op dat de in het kader van de eerste korte, acute fase van de epidemiebestrijding genomen maatregelen, inclusief de daarvoor noodzakelijke beperkingen van grondrechten, op grond van de noodverordeningen van de veiligheidsregio's te billijken was. Op de middellange- en lange termijn is dit

---

[51] Voorgesteld artikel 58j, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid.
[52] Artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 58j.
[53] Uit deze normconditie volgt de verhouding tussen beide vangnetbepalingen. Deze vereist immers dat ook de zelfstandige regelgevende bevoegdheid van de minister in het voorgestelde artikel 58j, tweede lid, niet toereikend is.
[54] Voorgesteld artikel 58b, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid.
[55] Dit op grond van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's juncto artikel 176 van de Gemeentewet.

echter niet langer het geval,[56] ook niet bij een eventueel noodzakelijke nieuwe opschaling van de maatregelen. Voor eventuele onvoorziene omstandigheden in dat kader is dan ook terecht een vangnet opgenomen om zo nodig bij ministeriële regeling overige maatregelen te nemen om de kans op de verspreiding van covid-19 te beperken. Tegen de mogelijkheid om daarbovenop terug te grijpen op de eerder toegepaste noodverordenende bevoegdheid heeft de Afdeling dan ook, mede gelet op de juridische kwetsbaarheid van die constructie, grote bezwaren. Het enkele vangnet van de ministeriële regeling moet reeds volstaan, nu de inwerkingtredingssnelheid van ministeriële regelingen en die van in opdracht vastgestelde noodverordeningen elkaar nauwelijks zullen ontlopen. De Afdeling ziet daarmee ook geen noodzaak voor het tweede vangnet.

De Afdeling adviseert daarom het voorgestelde artikel 58b, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid te schrappen. Daarbij dient in de toelichting te worden verduidelijkt dat ook na schrapping van dit artikellid de tijdelijke wet een lex specialis vormt ten opzichte van artikel 7 Wpg en artikel 39 van de Wet op de veiligheidsregio's en derhalve de voorzitters van de veiligheidsregio's voor zover het gaat om de bestrijding van covid-19 geen noodverordeningen meer kunnen treffen.[57]

In reactie op deze opmerkingen van de Afdeling heeft de regering de noodzaak van beide vangnetbepalingen nader onderbouwd. Om de onderlinge verhoudingen beter tot uitdrukking te brengen zijn het oorspronkelijke artikel 58b, tweede lid (vangnet in verband met vereiste spoed) en artikel 58j, tweede lid (vangnet bij ontoereikendheid) bij elkaar gevoegd. Het nieuwe artikel 58s bevat het noodzakelijke vangnet voor onvoorziene omstandigheden. Voor een toelichting op dit vangnet wordt verwezen naar § 3.2.2 van de memorie van toelichting. Door deze wijziging krijgt ook de bepaling over de reikwijdte van het voorstel (nieuw vormgegeven artikel 58b) een centraler karakter. Hiermee wordt tevens het *lex specialis*-karakter van de bevoegdhedenstructuur in dit nieuwe hoofdstuk ten opzichte van artikel 7 Wpg in samenhang met artikel 39 Wvr en artikel 176 van de Gemeentewet zichtbaarder tot uitdrukking gebracht. Verwezen wordt naar § 3.2.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 58b, eerste lid, en 58s.

9. Handhaving: effectiviteit en draagvlak

a. Differentiatie en maatwerk
Zoals de Afdeling hiervoor (zie punt 2) reeds heeft opgemerkt zijn de uitvoerbaarheid en – in het verlengde daarvan – de handhaafbaarheid van de voorgestelde bepalingen, zeker naarmate de tijd vordert, essentiële

[56] Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, (W04.20.0139/I), www.tweedekamer.nl.
[57] Deze vraag is relevant omdat de toelichting op het voorgestelde artikel 58b van de Wet publieke gezondheid vermeldt dat deze bepaling de reikwijdte van het nieuwe hoofdstuk Va 'verduidelijkt'. Dit zou wellicht kunnen betekenen dat artikel 58b strikt juridisch gesproken niet nodig is om de tot dusverre gevolgde systematiek van de noodverordeningen van de veiligheidsregio's te handhaven.

aandachtspunten. Een goede uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn van groot belang voor de naleefbaarheid van de voorgestelde bepalingen, en daarmee ook voor de effectiviteit en het draagvlak van de beperkende maatregelen.

Het hiervoor reeds beschreven systeem dat bestaat uit de voorgestelde wetsbepalingen, daarop gebaseerde, eventueel gedifferentieerde ministeriële regelingen, eventuele aanvullende gemeentelijke verordeningen en burgemeesterlijke ontheffingen waaraan voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden (zie hiervoor punt 6), draagt bij aan het kunnen voorzien in lokaal maatwerk bij de oplegging en uitvoering van maatregelen. De Afdeling onderschrijft in dat opzicht dit gelaagde systeem van regelgeving; deze gelaagdheid bestaat op grote hoogte ook al in de huidige constructie van centrale regels en regionale noodverordeningen. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het wetsvoorstel, juist doordat in de gewenste differentiatie is voorzien, bijna onvermijdelijk een ingewikkeld systeem van regelgeving impliceert dat door verschillende entiteiten moet worden gehandhaafd.[58]

Vanuit dat perspectief heeft de Afdeling de volgende opmerkingen.

b. Helderheid van definities en normstelling
Ten behoeve van de uitvoering en de handhaving is cruciaal dat de regels in de voorgestelde wetsbepalingen voldoende duidelijk zijn. Zowel burgers als handhavers moeten in voldoende mate weten waar ze aan toe zijn: burgers moeten hun gedrag redelijkerwijs op regels kunnen afstemmen en handhavers moeten met voldoende mate van zekerheid kunnen vaststellen wanneer een regel wordt overtreden. Daartoe dienen de voorgestelde bepalingen zoveel mogelijk eenduidige definities, begrippen en normen te bevatten.

Uiteraard is het zo dat de wet en de daarop gebaseerde regels geen absolute zekerheid kunnen verschaffen. Zeker in de complexe en spanningsvolle situatie van dit moment is onvermijdelijk dat er discussie ontstaat over de interpretatie van de voorschriften en in verband daarmee geschillen over de rechtmatigheid van de opgelegde sancties. Dat neemt niet weg dat er twijfel kan bestaan over de vraag in hoeverre het wetsvoorstel in zijn huidige vorm al op alle punten voldoende duidelijkheid biedt. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de specifieke definities en de afzonderlijke maatregelen die in het wetsvoorstel worden geregeld.

De vragen die in de praktijk tot dusverre zijn gerezen hebben vooral betrekking op hetgeen in het wetsvoorstel nu is geregeld in de voorgestelde artikel 58f en 58g. Daarbij gaat het om de voorschriften inzake 'veilige afstand' en 'groepsvorming' en hun onderlinge verhouding. Ook hiervoor geldt dat interpretatieverschillen ook in de toekomst onvermijdelijk zullen blijven. Niettemin rijst de vraag of het wetsvoorstel en/of de toelichting niet nog op onderdelen kan worden verhelderd. Zo geldt de norm van veilige afstand niet voor bepaalde functionarissen (bijvoorbeeld opsporingsambtenaren, zorgverleners en personen die werkzaam zijn in de kinderopvang) 'voor zover de werkzaamheden niet op

---

[58] Zie ook de consultatiereacties van het College PG's en de NOvA.

gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand en degene jegens wie werkzaamheden worden uitgevoerd'.[59] *Hoewel deze Afdeling deze uitzonderingen onderschrijft is de vraag of deze laatste clausule in de praktijk niet tot onnodige geschillen gaat leiden. In de punten 12 en 13 wordt op beide begrippen nader ingegaan.*

Voorts is op grond van het wetsvoorstel nog onvoldoende duidelijk wat moet worden verstaan onder 'zich in groepsverband ophouden'.[60] *Hiervan wordt in de voorgestelde bepalingen geen definitie gegeven; uitwerking zal moeten plaatsvinden bij ministeriële regeling. In dat kader staat niet vast of voor het zich ophouden in groepsverband ook de intentie daartoe is vereist. Evenmin is duidelijk of álle aanwezigen in overtreding zijn als zich op een aangewezen plaats méér mensen bevinden dan op grond van de ministeriële regeling is toegestaan, of alleen degenen die ervoor zorgden dat het maximumaantal werd overschreden. Als dit laatste het geval is, rijst de vraag of een handhaver dat in de praktijk wel altijd kan vaststellen.*

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande nader in te gaan. In het bijzonder adviseert zij daarbij nadere aandacht te besteden aan de voorgestelde artikelen 58f en 58g en hun onderlinge verhouding en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling over de verhouding tussen de veilige afstandsnorm en de voorschriften voor groepsvorming geeft de regering in algemene zin aan dat deze tegelijkertijd als norm kunnen gelden. Voor zover personen samen een groep mogen vormen, dienen zij onderling alsnog de veilige afstand in acht te nemen, tenzij sprake is van een wettelijke uitzondering (artikel 58f, derde lid) of een uitzondering die bij ministeriële regeling is geregeld (artikel 58f, vierde of vijfde lid). Een groepsvormingsverbod geldt slechts voor de plaatsen die en voor het maximumaantal personen dat bij ministeriële regeling worden bepaald. Wat onder groepsvorming wordt verstaan en welke aanwezigen in overtreding zijn, is naar aanleiding van het advies van de Afdeling verduidelijkt in § 3.5.1.2 en de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 58g.

De Afdeling vraagt ook naar de gevolgen van de clausering 'voor zover de werkzaamheden niet op gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand en degene jegens wie werkzaamheden worden uitgevoerd' bij de uitzondering voorgesteld in artikel 58f, vierde lid (nu: derde lid), onder b. Naar aanleiding daarvan is in de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel verduidelijkt dat voor deze gevallen de veilige afstand het uitgangspunt blijft. Voor zover zij echter voor de goede uitoefening van hun taak zich moeten ophouden zonder de veilige afstand in acht te nemen tot de personen waartoe zij zich moeten richten, wordt dit niet beschouwd als een overtreding van de veilige afstandsnorm zoals die wettelijk wordt vastgelegd. Dit is naar aanleiding van het advies verduidelijkt in een nieuw onderdeel c.

---

[59] Voorgesteld artikel 58f, vierde lid, van de Wet publieke gezondheid.
[60] Voorgesteld artikel 58g van de Wet publieke gezondheid.

c. Differentiatie in bestuurlijke handhaving
De Afdeling stelt vast dat het wetsvoorstel om op zichzelf begrijpelijke redenen van wetssystematiek een gelaagd systeem van handhaving kent. Dit roept onder meer vragen op als het gaat om de bestuurlijke handhaving. Zo kan de minister bijvoorbeeld een aanwijzing geven als de aanwezigen op een besloten feestje in een verenigingsgebouw naar zijn oordeel geen veilige afstand kunnen houden.[61] *Die aanwijzing kan eventueel met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom worden gehandhaafd.*[62]

Verplaatsen de aanwezigen zich vanuit het verenigingsgebouw naar de stoep ervóór, dan komen vanwege het feit dat de gedragingen in dat geval plaatsvinden in de publieke ruimte zowel de aanwijzings- als de handhavingsbevoegdheid toe aan de burgemeester.[63] *Als de aanwezigen ín het verenigingsgebouw blijven en er is sprake van een spoedeisende situatie en ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van het virus, dan kunnen zowel de minister als de burgemeester een bevel geven.*[64] *Beide bevelen kunnen met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom worden gehandhaafd.*[65] *Overtreding van deze bevelen is voorts strafbaar op grond van het Wetboek van Strafrecht en kan derhalve door opsporingsambtenaren (politie, BOA's) en het Openbaar Ministerie worden gehandhaafd.*[66]

Hoewel een zekere differentiatie in de handhavingssystematiek tot op zekere hoogte onvermijdelijk is – differentiatie in regelgevende en bestuursbevoegdheden leidt tot differentiatie in handhavingsbevoegdheden – rijst de vraag of het wetsvoorstel ook gelet op de bijzondere omstandigheden en de korte periode waarvoor de wet zal gelden, niet enigszins kan worden vereenvoudigd. Zo is als het gaat om de regelstelling en handhaving op besloten plaatsen de vraag waarom niet ook dan de burgemeester bevoegd zou moeten zijn in plaats van de minister. Gelet op het belang van eenvoud kunnen redenen van wetssystematiek hier niet zonder meer doorslaggevend zijn. De toelichting gaat daar onvoldoende op in.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

De Afdeling adviseert te overwegen om de burgemeester de bevoegdheid te verlenen tot het geven van aanwijzingen en bevelen op besloten plaatsen in plaats van de minister van VWS. De regering acht het wenselijk om vanwege de tijdelijkheid van de wet de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen en

---

[61] Voorgesteld artikel 58l, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid.
[62] Voorgesteld artikel 58u, eerste lid, onder b, van de Wet publieke gezondheid. Overigens is de minister op grond van het voorgestelde artikel 58u, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid ook bevoegd tot handhaving van de veilige-afstandsregels op besloten plaatsen over te gaan als géén aanwijzing is gegeven.
[63] Voorgestelde artikelen 58k, tweede lid en 58u, vierde lid, onder a, van de Wet publieke gezondheid; artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet.
[64] Voorgestelde artikelen 58l, vierde lid en 58n, van de Wet publieke gezondheid.
[65] Voorgesteld artikel 58u, eerste lid, onder b, van de Wet publieke gezondheid; artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet.
[66] Artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

spoedeisende bevelen zo veel mogelijk te beleggen bij de toezichthouders die onder normale omstandigheden reeds fysiek toezicht houden op besloten plaatsen en waarmee de beheerders van die plaatsen al bekend zijn. Het betreft hier besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend; in het voorstel wordt de minister van VWS de bevoegdheid gegeven om toezicht te houden op de naleving van de zorgplicht. De minister van VWS kan de uitoefening van de bedoelde bevoegdheden vervolgens mandateren aan deze reguliere toezichthouders. Voor zover het gaat om besloten plaatsen waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend, zoals de door de Afdeling genoemde besloten verenigingsgebouwen, is gevolg gegeven aan het advies van de Afdeling. Hiertoe zijn artikel 58l en de bijbehorende artikelsgewijze toelichting aangepast. Ook is § 3.5.2 van het algemeen deel van de toelichting aangevuld.

d. Proportionaliteit strafrechtelijke boetes
In het kader van handhaving is gekozen voor een stelsel van strafrechtelijke boetes in de vorm van strafbeschikkingen. Blijkens de toelichting is met de keuze voor het strafrecht grotendeels aangesloten bij de wijze van handhaving van de noodverordeningen, waarvan de strafbaarstelling verloopt via artikel 443 Sr. Wel is gekozen voor een nadere differentiatie in de strafbaarstelling. Een uitzondering naar beneden ten opzichte van de sanctionering op grond van artikel 443 Sr wordt gemaakt voor overtredingen van het verbod om de veilige afstand te houden, het groepsvormingsverbod, het verbod om als publiek aanwezig te zijn op een gesloten publieke plaats en het verbod om deel te nemen aan een verboden evenement.[67]

De Afdeling onderschrijft de aangegeven keuzes en in het bijzonder de verlaging van de strafmaxima voor onder meer het verbod om de veilige afstand te houden en het verbod op groepsvorming. Ook begrijpt de Afdeling de keuze dat om praktische redenen niet is gekozen voor een systeem van bestuursrechtelijke boetes; zoals de toelichting vermeldt vergt dat een ingewikkelder traject en langduriger organisatorische voorbereiding dan bij de inning van strafrechtelijke boetes. Een dergelijk ingewikkelder en langduriger traject is gelet op de korte termijn waarop de wet moet worden ingevoerd en de korte duur waarvoor deze wet zal gelden, begrijpelijkerwijs niet aan de orde.

Wel benadrukt de Afdeling dat ook bij de oplegging van strafrechtelijke boetes van de eerste categorie de eis van proportionaliteit in de praktijk van groot belang is. Een boete van € 435 voor een overtreding van bijvoorbeeld het verbod om de veilige afstand af te houden kan disproportioneel uitvallen. Zoals de toelichting terecht stelt ligt in dat verband 'een lagere strafsanctie in de rede'.[68] *De toelichting geeft echter niet aan hoe in dat de praktijk gerealiseerd zal worden en op welke wijze opsporingsambtenaren op dat punt geïnstrueerd zullen worden. Gelet op het belang van proportionele sanctionering voor de wet als geheel behoeft dit, mede met het oog op het noodzakelijke draagvlak de komende periode, nadere toelichting.*

---
[67] *Voorgesteld artikel 68-bis van de Wet publieke gezondheid en toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.1.4.*
[68] *Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.1.4.*

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is § 7.1.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld.

e. Strafblad
In de adviesaanvraag vraagt de regering de Afdeling om bijzondere aandacht te schenken aan de paragraaf over strafbeschikkingen en justitiële documentatie van de toelichting.[69] *Met dit onderdeel van het advies voldoet de Afdeling aan dat verzoek.*

Het gevolg van toepassing van het strafrecht is dat burgers die een boete krijgen opgelegd vanwege het overtreden van één van de regels in de voorgestelde bepalingen, ook een aantekening in de justitiële documentatie ('strafblad') krijgen. Deze gegevens worden onder andere geraadpleegd bij de aanvraag voor een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).

De regering houdt in het wetsvoorstel, ondanks de bezwaren daartegen in de consultatiereacties, vast aan registratie van overtredingen in de justitiële documentatie. Zij wijst er op dat geen overtredingen worden geregistreerd wanneer de opgelegde geldboete minder dan € 100 bedraagt. Ook zou een uitzondering niet passen in de doelstelling en systematiek van de strafrechtelijke handhaving. Voorts vermeldt de toelichting dat als beleid zal worden gehanteerd dat één enkele opgelegde coronaboete wegens verstoring van de openbare orde door samenscholing geen reden zal zijn om een VOG te weigeren.

De motivering om in het wetsvoorstel vast te houden aan het 'strafblad' overtuigt de Afdeling niet. Het betreft een tijdelijke wet die ingrijpende maatregelen regelt voor zeer bijzondere omstandigheden. Het beroep dat de wet doet op de acceptatie en de medewerking van burgers voor de komende periode is zeer groot. Onder die bijzondere omstandigheden kan vasthouden aan een strafblad als gevolg van een opgelegde boete het noodzakelijke draagvlak voor de wet aantasten.[70] *De Afdeling acht dat met het oog op de rechtsbescherming van de burger maar ook met het oog op een effectieve bestrijding van het virus ongewenst. De in de toelichting aangebrachte nuanceringen doen daaraan niet af. Ook de omstandigheid dat met een uitzondering een inbreuk wordt gemaakt op het systeem van strafrechtelijke handhaving, overtuigt in deze bijzondere situatie niet.*

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel zo te wijzigen dat als gevolg van een overtreding van deze wet geen aantekening plaatsvindt in de justitiële documentatie.

Het advies heeft de regering aanleiding gegeven het beleid met betrekking tot de gevolgen voor de VOG-screening van een registratie in de justitiële documentatie

---

[69] *Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.1.5.*
[70] *Zie ook de consultatiereacties van de VNG/NGB.*

van op grond van dit wetsvoorstel op te leggen geldboetes, verder aan te scherpen. In § 7.1.5 van de memorie van toelichting is deze aanscherping nader toegelicht.

10. Inzet digitale middelen

Artikel 58v bevat een grondslag voor de inzet van digitale middelen door de GGD. Uit de toelichting blijkt dat hier met name wordt gedoeld op een 'notificatie-app', maar ook bijvoorbeeld e-healthapplicaties vallen hieronder, aldus de toelichting. Het artikel is geformuleerd als een algemene grondslag voor alle digitale middelen die ingezet kunnen worden ter ondersteuning van bron- en contactopsporing ter bestrijding van het virus. Bij of krachtens amvb kunnen vervolgens nadere regels worden gesteld. De toelichting bij dit artikel gaat vooral in op de notificatie-app en noemt een groot aantal waarborgen waar een dergelijke app aan moet voldoen.

De Afdeling merkt op dat dit onderdeel van het voorstel niet vanzelfsprekend valt binnen de in punt 1 genoemde primaire doelstellingen. Het gaat hier immers niet om het wettelijk verankeren van maatregelen die op dit moment nog op de noodverordeningen van de veiligheidsregio's zijn gebaseerd. Daarnaast betreft het hier, zo blijkt ook uit de toelichting, een nog verder uit te werken maatregel. De vraag of en zo ja welke digitale middelen ingezet kunnen en moeten worden in verband met een effectieve bestrijding van het virus is nog in ontwikkeling en in discussie. Daar komt bij dat ook de effectiviteit hiervan op dit moment nog onduidelijk is, zoals de toelichting ook onderkent. Juist gelet op deze onzekerheden kan het wetsvoorstel daarom ook nog niet veel meer doen dan een zeer beperkt aantal regels stellen en een ruime delegatiegrondslag regelen die uitwerking bij lagere regelgeving mogelijk maakt.

Gelet op het voorgaande ligt opneming van het voorgestelde artikel in dit wetsvoorstel niet voor de hand. Regeling op dit moment is voorbarig omdat er nog onvoldoende zicht is op de daadwerkelijke middelen die mogelijk ingezet gaan worden. Hierbij is treffend dat de toelichting met name ingaat op de notificatie-app maar de wettekst zelf daarnaast ruimte biedt voor andere middelen. Daar komt bij dat, zoals de toelichting ook stelt, de wettelijke regeling van de privacyaspecten in hoge mate afhangt van de daadwerkelijke vormgeving van eventuele digitale middelen. Met het oog daarop is het de vraag of er middelen ingezet kunnen worden die voldoen aan de eisen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).[71] Met name waar het gaat om de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit is relevant in hoeverre een app effectief kan zijn.

De toelichting onderkent dat de effectiviteit van de notificatieapp exponentieel evenredig is met het aantal personen dat de app installeert en activeert.[72] Het nut van de notificatie-app voor het bron- en contactonderzoek is echter niet alleen

---

[71] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1–88).
[72] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.2.

afhankelijk van het aantal gebruikers, maar ook van andere factoren, zoals het testen en juist gebruik van de app.[73] *Hierbij is tevens belangrijk dat het gaat om middelen, met name in geval van een eventuele notificatieapp, met een heel andere inhoud en schaal van verwerking van gegevens dan die bij het analoge bron- en contact onderzoek vergaard worden. Daarbij zijn ook de partijen die deze verwerkingen uitvoeren anderen dan bij het analoge bron- en contactonderzoek.*[74]

Mede in het licht van het bovenstaande acht de Afdeling het risico aanwezig dat, gelet op de lopende en nog te verwachten politieke en maatschappelijke discussie over de inzet van digitale middelen, door de opname van dit onderdeel de parlementaire behandeling van het gehele voorstel meer tijd in beslag zal nemen. Gelet op de noodzaak om zo spoedig mogelijk te voorzien in een specifieke wettelijke grondslag voor de grondrechtsbeperkende maatregelen die nu nog gebaseerd zijn op de noodverordeningen van de veiligheidsregio's, is dit ongewenst.[75]

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 58v te schrappen.

Naar aanleiding van dit advies heeft de regering besloten artikel 58v uit dit wetsvoorstel te schrappen. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast. Overwogen wordt om de antimisbruikbepaling en de explicitering van de inzet van een notificatieapp als onderdeel van de bron- en contactopsporing door de GGD onder te brengen in een apart wetsvoorstel.

11. Evaluatie nood- en crisiswetgeving

Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt ligt in de bijzondere omstandigheden van dit moment een tijdelijke wet voor de hand. Met de nu voorgestelde regeling wordt steeds, ook gedurende de looptijd van de wet, getoetst of inbreuken op grondrechten nog nodig zijn en verlengd moeten worden. Het is in dat licht en de snelheid waarmee dit wetsvoorstel tot stand moet komen, dan ook begrijpelijk dat gekozen is voor een wetsvoorstel dat uitsluitend betrekking heeft op de huidige situatie die veroorzaakt wordt door covid-19. Dit laat onverlet dat uit de aanpak van deze crisis naar voren komt dat er, zeker in geval van een gezondheidscrisis als de coronacrisis, geen duidelijk kader ligt voor de keuze tussen de verschillende toepasbare stelsels van nood- en crisisrecht.

Omdat niet uit te sluiten is dat zich in de toekomst vergelijkbare gezondheidscrises voordoen, benadrukt de Afdeling ook in de context van dit wetsvoorstel dat een grondige evaluatie van het stelsel van nood- en

---

[73] Zie de mededeling van de Europese Commissie, Richtsnoeren in verband met gegevensbescherming voor apps ter ondersteuning van de bestrijding van de COVID-19-pandemie (2020/C 124 I/01).
[74] Zie ook de consultatiereactie van de Autoriteit Persoonsgegevens.
[75] Zie de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen (W04.20.0139/I), www.tweedekamer.nl.

crisiswetgeving nodig is.[76] *Hierbij moet onder meer worden gekeken naar de vraag of het objectieve staatsnoodrecht, dat niet is toegepast in deze crisis, wel in voldoende mate geschikt is in omstandigheden zoals nu aan de orde. Ook de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen en de betrokkenheid van op die niveaus functionerende volksvertegenwoordigingen verdient in die evaluatie nadrukkelijk aandacht.*

Het bovenstaande leidt ertoe dat het noodzakelijk zal zijn om grondig te analyseren of en op welke punten voor eventuele toekomstige gevallen moet worden voorzien in andere wettelijke (mogelijk permanentere) grondslagen. Daarbij past ook de eventuele noodzaak om het objectief staatsnoodrecht te bezien.[77] *Bij deze herziening moet ook nadrukkelijk gekeken worden welke lessen getrokken kunnen worden uit de aanpak van deze crisis.*

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop na de crisis het functioneren van het noodrecht geëvalueerd zal worden.

Bij brief van 3 juli 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 29668, nr. 48) heeft het kabinet aangekondigd te werken aan de modernisering van het staatsnoodrecht, onder meer omdat de noodbevoegdheden op onderdelen verouderd zijn, omdat de standaardprocedure voor de inzet van noodbevoegdheden geen ruimte biedt voor de directe inzet daarvan door ministers, en omdat de betrokkenheid van het parlement bij de inzet van noodbevoegdheden niet optimaal is geregeld. De huidige crisis is een impuls de modernisering van het noodrecht voort te zetten, en de lessen uit deze crisis zullen zeker daarbij worden betrokken.

12. Veilige afstand

Het is op grond van het wetsvoorstel verboden zich buiten de woning op te houden zonder tot andere personen een veilige afstand te houden.[78] *De veilige afstand wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, gehoord het RIVM. Deze kan na voor de eerste maal te zijn vastgesteld, gewijzigd worden bij ministeriële regeling, ook gehoord het RIVM.*[79] *Bij ministeriële regeling kan naast de in de wet geregelde uitzonderingen vrijstelling worden verleend van het in het eerste lid bedoelde verbod.*[80]

a. Uitzonderingen op de veilige afstand
Ingevolge het voorgestelde artikel 58f, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid is het verboden zich buiten de woning op te houden zonder tot andere personen een veilige afstand te houden. Het voorgestelde artikel 58f, vierde lid, van de Wet publieke gezondheid bepaalt dat dit verbod niet geldt voor een aantal aldaar genoemde categorieën personen.

---

[76] *Zie ook de consultatiereacties van de NOvA en de NVVR.*
[77] *Zie de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen (W04.20.0139/I), www.tweedekamer.nl.*
[78] *Voorgesteld artikel 58f, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid.*
[79] *Voorgesteld artikel 58f, tweede en derde lid, van de Wet publieke gezondheid.*
[80] *Voorgesteld artikel 58f, vijfde lid, van de Wet publieke gezondheid.*

De Afdeling onderschrijft deze uitzonderingen maar vraagt zich af de reikwijdte ervan voldoende is gepreciseerd. Aldus geformuleerd hoeven personen behorende tot de uitgezonderde categorieën geen veilige afstand te houden "tot andere personen". Dit betekent dat personen die behoren tot een gemeenschappelijke huishouding zich buiten de woning op zouden mogen houden zonder daarbij tot andere personen een veilige afstand te houden. Bedoeld zal zijn dat zij de veilige afstand niet tegenover elkaar in acht behoeven te nemen. Op deze wijze geformuleerd zijn ook bijvoorbeeld brandweerlieden als zodanig vrijgesteld van het verbod, in plaats van enkel voor zover zij in die hoedanigheid optreden. De formulering luistert hier nauw. Het bovenstaande betreft, afhankelijk van de formulering van de ministeriële regeling in kwestie, ook de vrijstellingsbevoegdheid: "Bij ministeriële regeling kan vrijstelling worden verleend van het in het eerste lid bedoelde verbod".[81] Ook dit kan betekenen dat de vrijgestelde categorieën van personen zich in situaties waarin dat wenselijk is, zich niet aan de veilige afstand zouden hoeven te houden.

De Afdeling adviseert in het licht van het vorenstaande in het voorgestelde artikel 58f, vierde lid, van de Wet publieke gezondheid "Het eerste lid geldt niet voor" te vervangen door "De veilige afstand geldt niet tussen" en hier bij de totstandkoming van de in het zesde lid bedoelde ministeriële regelingen rekening mee te houden.

Dit advies is overgenomen.

b. Veilige afstand en differentiatie
Naast het verlenen van vrijstellingen van het verbod op het niet houden van veilige afstand,[82] kunnen in de op grond van het wetsvoorstel vastgestelde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten of groepen van gemeenten en de openbare lichamen, tussen personen, op basis van leeftijd, en tussen activiteiten.[83] In samenhang gelezen, roepen deze bepalingen de vraag op of dit betekent dat naast de ministeriële vrijstellingsbevoegdheid ook voor verschillende gemeenten, leeftijdsgroepen en activiteiten een verschillende veilige afstand kan worden bepaald. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting aandacht aan te besteden.

Naar aanleiding van dit advies heeft de regering in het voorgestelde artikel 58e Wpg de mogelijkheid geschrapt om onderscheid te maken in de bij algemene maatregel van bestuur te bepalen veilige afstand. Dit betekent dat in beginsel eenzelfde veiligeafstandsnorm geldt voor alle plaatsen, leeftijden en activiteiten. Wel is nog steeds differentiatie mogelijk in een ministeriële regeling met uitzonderingen van de veiligeafstandsnorm op basis van artikel 58f, vierde of vijfde lid (nieuw). Zo is het mogelijk om bijvoorbeeld bepaalde categorieën

[81] Voorgesteld artikel 58f, zesde lid, van de Wet publieke gezondheid.
[82] Voorgesteld artikel 58f, vijfde lid, van de Wet publieke gezondheid.
[83] Voorgesteld artikel 58e, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid.

activiteiten op bepaalde locaties van de veiligeafstandsnorm uit te zonderen als de wetenschappelijke inzichten daartoe aanleiding geven.

Het voorgaande is verduidelijkt in § 3.5.1.1 en § 3.5.1.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en in de artikelsgewijze toelichting op de genoemde artikelen.

13. Groepsvorming

Artikel 58g ziet op het verbod op groepsvorming. Het tweede lid bevat een aantal categorieën van groepen die niet vallen onder de mogelijkheid van een verbod bij ministeriële regeling. De Afdeling merkt op dat ten opzichte van de modelverordening in deze opsomming een bepaald type samenkomst niet is opgenomen, te weten samenkomsten die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties. De toelichting gaat niet in op de vraag waarom deze uitzondering niet is opgenomen in het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en zo nodig het voorstel aan te vullen.

In opvolging van het advies van de Afdeling is in § 3.5.1.2 verduidelijkt op welke manier rekening wordt gehouden met groepsvorming en werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties.

14. Awb BES

Het voorgestelde artikel 68ka verklaart een aantal artikelen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het uitgangspunt van de Invoeringswet openbare lichamen BES is echter dat de Awb niet van toepassing is op besluiten aangaande de BES-eilanden van bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland.[84] De reden daarvoor is gelegen in de noodzaak tot behoud van de overzichtelijkheid van het bestuursrecht op de BES-eilanden.[85] Omdat het voorgestelde artikel 68ka afwijkt van dit uitgangspunt, ontstaat het risico dat aan die overzichtelijkheid afbreuk wordt gedaan. De afwijking wordt voorts niet gemotiveerd.

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling af te zien van het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikelen van de Awb en het voorstel zo nodig aan te vullen met specifiek op de BES-eilanden toegesneden bestuursrechtelijke bepalingen.

De Afdeling merkt terecht op dat de Awb niet van toepassing is op besluiten die door bestuursorganen in het Europese deel van Nederland worden genomen ten

---

[84] *Artikel 3 van de Invoeringswet Openbare lichamen BES.*
[85] *Kamerstukken II 2008/09, 31957, nr. 3, blz. 10.*

aanzien van Caribisch Nederland (dit overigens met uitzondering van hoofdstuk 9 Awb). Hetzelfde geldt overigens voor besluiten die worden genomen door bestuursorganen van Caribisch Nederland. Een en ander volgt uit de artikelen 2 en 3 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit betekent onder andere dat de procedureregels over herstelsancties (last onder bestuursdwang en last onder dwangsom) van titel 5.3 Awb niet automatisch gelden. Omdat de Wpg ook van toepassing is in Caribisch Nederland en enkele bepalingen in de Wpg aan – in het geval van Caribisch Nederland – de gezaghebber de bevoegdheid toekennen om enkele specifieke regels van de Wpg te handhaven door middel van de oplegging van een last onder bestuursdwang, zijn in het bestaande artikel 68k Wpg enkele procedureregels voor de toepassing van bestuursdwang in Caribisch Nederland opgenomen. Hierbij moet overigens worden bedacht dat voor zover het gaat om de handhaving van regels die de gezaghebber zelf uitvoert, reeds uit artikel 140, derde lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) voortvloeit dat de gezaghebber bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. In artikel 140, vierde lid, WolBES zijn met het oog daarop onder andere de artikelen 5:1 tot en met 5:10 en titel 5.3 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor gevallen waarin de wetgever voor Caribisch Nederland rechtsregels wil vaststellen over een onderwerp dat voor Europees Nederland in de Awb is geregeld en er geen reden is om van de Awb afwijkende regels vast te stellen (zoals i.c. de procedureregels over een door de minister van VWS of de gezaghebber op te leggen last onder dwangsom), is er de wetstechnische keuze om de daarvoor in aanmerking komende regels uit de Awb van (overeenkomstige) toepassing te verklaren ofwel om die regels over te schrijven. Juridisch of beleidsmatig is er tussen beide keuzes geen verschil; de wetgevingspraktijk laat voorbeelden zien van beide opties.[86] Aansluitend bij de in de WolBES gehanteerde techniek, is er in het voorgestelde artikel 68ka Wpg voor gekozen om de daarvoor in aanmerking komende regels uit de Awb over de last onder dwangsom niet over te schrijven, maar van overeenkomstige toepassing te verklaren. Het gaat hier wel degelijk om een specifiek op Caribisch Nederland toegesneden regeling, omdat nauwkeurig is bezien welke Awb-regels voor de Caribisch-Nederlandse situatie van toepassing kunnen zijn. Anders dan de Afdeling lijkt te veronderstellen, wordt hiermee niet afgeweken van het uitgangspunt dat de Awb niet van toepassing is in Caribisch Nederland, maar betreft het een zuiver wetstechnische keuze met het oogmerk op de meest doeltreffende wijze te regelen welke voor Caribisch Nederland toepasbare procedureregels van toepassing zijn op het opleggen van een last onder dwangsom.

15. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling advisering is deels gevolg gegeven. De eerste en derde opmerking zijn overgenomen, evenals de opmerking

[86] Vgl. T.C. Borman, 'De Awb als ordenende kracht: ook voor Caribisch Nederland?', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Kluwer 2019, p. 21-24.

over het Handvest van de grondrechten van de EU. De tweede opmerking heeft als gevolg van redactionele wijzigingen van artikel 58g aan betekenis ingeboet.

De vierde en vijfde opmerking – met betrekking tot het begrip 'publiek' in artikel 58h – zijn niet overgenomen. Door te spreken van 'personen, anders dan de beheerder en het personeel' wordt de beheerder als nieuwe, niet gedefinieerde figuur geïntroduceerd. Niet elke publieke plaats beschikt bovendien over een beheerder (uitgelegd volgens normaal spraakgebruik). Met deze wijziging zou ten slotte de rechthebbende op een publieke plaats (bijvoorbeeld de eigenaar) de toegang worden ontzegd. Wel is mede naar aanleiding van deze opmerkingen in de memorie van toelichting de betekenis van het begrip 'publiek' in artikel 58h verduidelijkt. De opmerking van de Afdeling over artikel 58h, tweede lid, heeft haar relevantie verloren, nu dit lid is vervallen (zie hierna onder wijzigingen anders dan naar aanleiding van het advies).

Naar aanleiding van de zesde redactionele opmerking is in het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, onder d, en de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt dat het gaat om plaatsen waar tegen betaling verblijf wordt aangeboden aan personen die niet als ingezetene zijn ingeschreven in de basisregistratie personen met een adres in de gemeente waar dit verblijf wordt aangeboden.

De zevende redactionele opmerking is niet overgenomen. Het koppelen van het tijdstip van verval aan het tijdstip van inwerkingtreding van de desbetreffende bepaling, zou betekenen dat een bepaling die later in werking is getreden, automatisch een langere werkingsduur heeft dan eerder in werking getreden bepalingen. Dat lijkt op het eerste gezicht logisch, maar kan leiden tot onwerkbare situaties omdat deze bepalingen niet steeds zelfstandig werking zullen kunnen hebben los van de andere bepalingen die vanwege hun eerdere inwerkingtreding dan echter al zijn vervallen.

16. Wijzigingen los van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om een aantal wijzigingen door te voeren in de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Naast enkele zuiver (wets)technische en redactionele wijzigingen gaat het om het volgende.

Artikel I

Artikel 58a
In de definitiebepaling van 'epidemie' en op enkele andere plaatsen in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting is de benaming van het virus aangepast aan de benaming die het virus inmiddels formeel heeft: SARS-CoV-2. Ook wordt nu in de wettekst en de memorie van toelichting consequenter gesproken over de verspreiding van het virus in plaats van de verspreiding van covid-19, aangezien met covid-19 de ziekte wordt aangeduid die door het virus wordt veroorzaakt.

Verder is aan artikel 58a een omschrijving toegevoegd van het begrip zorgverlener. Deze begripsomschrijving is abusievelijk vervallen na de consultatie. Ook de toelichting is hierop aangepast.

Artikel 58e

In de formulering van het eerste lid, onder a, is verduidelijkt dat naast differentiatie tussen (groepen) gemeenten onderling ook differentiatie *binnen* gemeenten mogelijk is. Verder verduidelijkt het nieuwe onderdeel d van het eerste lid dat in een krachtens hoofdstuk Va Wpg vastgestelde ministeriële regeling tevens onderscheid kan worden gemaakt tussen openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat – ook afhankelijk van de kennis over de verspreiding van de epidemie van het virus – de gedelegeerde regelgeving anders luidt voor gebouwen dan op de bijbehorende erven of anders luidt voor binnenterrassen dan voor binnenterrassen zonder dak of voor buitenterrassen.

Artikel 58f

In artikel 58f, tweede lid, onderdeel b, zijn twee extra categorieën personen uitgezonderd van de veiligeafstandsnorm bij de uitoefening van hun taken. In de eerste plaats zijn dat mantelzorgers, aangezien ook zij tijdens de uitvoering van hun activiteiten evident niet altijd de veilige afstand kunnen houden tot degene aan wie de mantelzorg wordt verleend. Omdat mantelzorgers worden onderscheiden van zorgverleners zijn zij apart benoemd. Ook is een begripsomschrijving van mantelzorgers toegevoegd aan artikel 58a. Het gaat hier overigens enkel om mantelzorg buiten woningen, omdat de veiligeafstandsnorm alleen buiten woningen geldt. Verder zijn personen werkzaam bij de krijgsmacht toegevoegd. Omdat de in onderdeel b geregelde uitzondering ziet op een verscheidenheid aan soorten werkzaamheden en activiteiten wordt in het wetsvoorstel niet langer gesproken van de uitvoering van werkzaamheden, maar van het uitoefenen van de taak.

Artikelen 58h, 58i en 68bis

Bij nadere overweging kunnen uit het oogpunt van proportionaliteit twee verbodsbepalingen uit het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling advisering is voorgelegd, worden gemist. Dit betreft het verbod om als publiek aanwezig te zijn op een publieke plaats die niet voor publiek geopend mag zijn (artikel 58h, tweede lid, oud) en het verbod om deel te nemen aan een evenement dat niet mag worden gehouden (artikel 58i, tweede lid, oud). Voor een effectieve handhaving kan in dit verband worden volstaan met het verbod om een bij ministeriële regeling aangewezen publieke plaats voor publiek geopend te hebben (artikel 58h) en het verbod om een bij ministeriële regeling aangewezen evenement te houden of te laten plaatsvinden (artikel 58i).

Artikel 58j

In de toelichting bij dit artikel is verduidelijkt dat de overige regels bedoeld onder c 'het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn, met inbegrip van een verbod tot het gebruik daarvan' ook betrekking kan hebben op horecavoorzieningen.

Artikel 58l
Aan artikel 58l is een vijfde lid toegevoegd, waarin het mogelijk wordt gemaakt om bij ministeriële regeling besloten plaatsen aan te wijzen waarop de in dat artikel geregelde aanwijzings- en bevelsbevoegdheid van de minister of burgemeester buiten toepassing kan blijven indien wordt voldaan aan in die regeling te stellen voorwaarden. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 58l zijn de achtergronden van deze voorziening belicht.

Artikel 58n
Vanwege het belang van het huisrecht is de reikwijdte van artikel 58n zo aangepast dat woningen zijn uitgezonderd van het toepassingsbereik van deze bevoegdheid. Het tweede en derde lid zijn daartoe geschrapt.

Artikel 58o
In het tweede lid is – in lijn met artikel 58l, derde lid – toegevoegd dat de minister van VWS in een eventuele aanwijzing gemotiveerd moet aangeven welke regels naar zijn oordeel niet in acht kunnen worden genomen, welke maatregelen in verband daarmee moeten worden getroffen en binnen welke termijn. De toelichting op dit artikellid is eveneens aangevuld.

Voorts is in de toelichting op dit artikel de verhouding tot (maatregelen op grond van) de Wzd, Wvggz en de Jeugdwet verduidelijkt en zijn passages toegevoegd over de informatievoorziening en de rechten, positie en rechtsbescherming van cliënten, patiënten en hun vertegenwoordigers.

Artikel 58p
Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten onderzoekt de positie van arbeidsmigranten in relatie tot de epidemie. In verband met de aanbevelingen van het Aanjaagteam[87] is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58f, derde lid, onder a, reeds verduidelijkt in welke gevallen arbeidsmigranten die woonachtig zijn op een adres zonder inschrijving in de basisregistratie personen geacht worden op hetzelfde adres woonachtig te zijn. Teneinde regels te kunnen stellen over de toepassing van de veilige afstand bij het door werkgevers georganiseerde vervoer is artikel 58p, tweede lid, aangepast.

Artikel 58r
Aan het vierde lid is toegevoegd dat regels over hygiënemaatregelen en het gebruik van beschermingsmiddelen ook gesteld kunnen worden voor een gastouderbureau gevestigd in een woning. Tevens is in het vijfde lid de toepasselijkheid van artikel 1.81 van de Wet kinderopvang verduidelijkt.

Artikel 58s
Het aanvankelijk voorgestelde artikel 58s is ondergebracht in artikel II van het wetsvoorstel (technische wijziging).

Artikel 58t

[87] Kamerstukken II 2019/2020, 29861, nr. 51.

In het eerste lid is een redactionele verbetering doorgevoerd: verduidelijkt is dat de burgemeester gegevens en inlichtingen dient te verstrekken met betrekking tot *de uitoefening van bevoegdheden op grond van* dit hoofdstuk.

Artikel 64a
Vanwege de hiervoor genoemde wijziging van artikel 58n is de noodzaak van artikel 64a, tweede lid, vervallen en is dit lid geschrapt.

Artikel II
Dit artikel is redactioneel verbeterd door het vorm te geven als een overgangsbepaling.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal
in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Th.C. de Graaf

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19), en de gewijzigde memorie van toelichting daarbij aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Hugo de Jonge

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W13.20.0180/III

- Het voorgestelde artikel 58f, vijfde lid, van de Wet publieke gezondheid, als volgt laten luiden: "Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat het verbod onder de in die regeling bepaalde omstandigheden niet van toepassing is, indien in die omstandigheden door het treffen van hygiënemaatregelen, het gebruik van beschermingsmiddelen of op andere wijze, een beschermingsniveau wordt bereikt dat gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau dat bereikt wordt door het houden van de veilige afstand" (zie ook Aanwijzingen 2.23 en 3.27, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In het voorgestelde artikel 58g, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid, "Het eerste lid geldt niet voor" vervangen door "Het verbod geldt niet voor" (zie ook Aanwijzing 3.27, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving);
- In het voorgestelde artikel 58g, tweede lid, onder h, van de Wet publieke gezondheid, na "een rechter of een officier van justitie" invoegen, "in de uitoefening van zijn ambt".
- In het voorgestelde artikel 58h, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid, "personen als publiek aanwezig te laten zijn" vervangen door "personen, anders dan de beheerder en het personeel, aanwezig te laten zijn" (zie ook Aanwijzing 5.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In het voorgestelde artikel 58h, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid, "Het is verboden als publiek aanwezig te zijn op een publieke plaats die niet voor publiek geopend mag zijn" vervangen door "Het is anderen dan de beheerder of het personeel verboden aanwezig te zijn op een publieke plaats die niet voor publiek geopend mag zijn" (zie ook Aanwijzing 5.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In het voorgestelde artikel 58j, eerste lid, onder d, "die niet als ingezetene zijn ingeschreven met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen" schrappen.
- In het artikel V, eerste lid, "het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet" vervangen door "het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, of, indien toepassing is gegeven aan artikel VII, tweede volzin, het tijdstip van inwerkingtreding van de desbetreffende artikelen of onderdelen daarvan,".
- In de toelichting in paragraaf 7 ook aandacht besteden aan de (parallelle bepalingen van) het Handvest van de grondrechten van de EU.